TESIS DOCTORAL | Jesús Peña Moya

2013

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Facultad de Ciencias de la Comunicación

Tesis doctoral

El nuevo modelo de televisión pública en España. Riesgos y oportunidades para el cumplimiento del servicio público

Jesús Peña Moya

Málaga, 2013

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

TESIS DOCTORAL

El nuevo modelo de televisión pública en España. Riesgos y oportunidades para el cumplimiento del servicio público

Doctorando:

Jesús Peña Moya

Director:

Dr. Bernardo Díaz Nosty

DEPARTAMENTO DE PERIODISMO

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

MÁLAGA, 2013

Publicaciones y Divulgación Científica

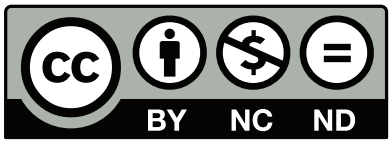
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Publicaciones y Divulgación Científica

AUTOR: Jesús Peña Moya

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons:
Reconocimiento - No comercial - SinObraDerivada (cc-by-nc-nd):
Http://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/3.0/es
Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización
pero con el reconocimiento y atribución de los autores.
No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es

Publicaciones y Divulgación Científica

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Málaga, 24 de octubre de 2013

Don BERNARDO DÍAZ NOSTY, Catedrático de Periodismo de la Universidad de Málaga, CERTIFICO:

Que Don Jesús Peña Moya, licenciado en Periodismo y estudiante del programa de doctorado 'Periodismo: Nuevos escenarios', ha realizado bajo mi dirección el trabajo de investigación correspondiente a su tesis doctoral titulada:

EL NUEVO MODELO DE TELEVISIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO

Revisado el presente trabajo, lo considero perfectamente adecuado a la legislación vigente para su defensa.

Fdo. Bernardo Díaz Nosty

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

ÍNDICE

Página

PARTE I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO Y TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 1: MÉTODO, OBJETIVOS E HIPÓTESIS

1.1. Oportunidad e interés de la investigación 11

1.2. Hipótesis 15

1.3. Objetivos 19

1.4. Metodología 21

1.4.1. Planteamiento metodológico 21

1.4.2. Métodos cualitativos vs métodos cuantitativos 22

1.4.3. La investigación social en el siglo XXI 26

1.4.4. La entrevista cualitativa en profundidad 28

1.4.4.1. Aproximación teórica 28

1.4.4.2. Diseño de la entrevista 29

1.4.4.3. Panel de expertos 30

1.4.4.4. Diseño del guion-cuestionario abierto 36

1.5. Estructura de la tesis 40

1.6. Consideraciones finales y agradecimientos 42

CAPÍTULO 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

2.1. Estado de la cuestión 45

2.1.1. El servicio público y RTVE en la literatura comunicativa española y comunitaria 45

2.1.2. El servicio público de televisión 50

2.1.3. Acercamiento a los estudios sobre televisión pública y RTVE 61

2.1.4. Textos sobre regulación y políticas audiovisuales 69

2.1.4.1. La posición de España 78

2.2. Marco teórico 84

2.2.1. Aproximación histórica a la investigación en comunicación 85

2.2.1.1. Los efectos poderosos de los medios de comunicación y 88

Publicaciones y Divulgación Científica

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

las teorías críticas
2.2.2. Enmarcado teórico de la investigación dentro de los estudios sobre comunicación y televisión 92

PARTE II. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. EL NUEVO MODELO DE TELEVISIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. RTVE: RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO

CAPÍTULO 3. DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA A LOS MEDIOS PÚBLICOS AUDIOVISUALES

3.1. Tradición audiovisual europea y eurocentrismo del servicio público de televisión 101
3.2. Los medios públicos como apuesta por la calidad y el interés colectivo 110
3.3. Las demandas a (de) los medios públicos audiovisuales 114
3.4. Desafíos de los MPA: refundación de lo público en base a los valores primigenios 118
3.5. Defensa normativa en Europa del servicio público de televisión 125
3.6. RTVE y la televisión en España 131
3.6.1. Del servicio público subjetivo a la Ley General de Comunicación Audiovisual 131
3.6.2. Reforma del sector audiovisual español: concentración sistémica y degradación de lo público 137
3.6.3. Los medios públicos audiovisuales en Europa 142
3.6.3.1. Reino Unido 142
3.6.3.2. Alemania 145
3.6.3.3. Francia 150
3.6.3.4. Italia y Grecia: politización 152
3.6.3.5. Europa del Este 154
3.6.3.6. El modelo escandinavo de servicio público. La programación infantil como recuperador 156

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

de la audiencia en el entorno digital
3.6.3.7. La televisión pública fuera de Europa: marginalización en Estados Unidos y el 'horizonte' de América Latina 158
3.6.3.8. Un apunte de cara al futuro 161

CAPÍTULO 4. SERVICIO PÚBLICO Y POLÍTICAS AUDIOVISUALES

4.1. Defensa constitucional del derecho a la comunicación 165
4.2. La Ley General de Comunicación Audiovisual y el servicio público objetivo 168
4.2.1. Contextualización 168
4.2.2. Los ejes de la Ley General de Comunicación Audiovisual 180
4.2.3. La concreción legislativa del servicio público 191
4.2.4. Los nuevos parámetros de las políticas audiovisuales en internet 197
4.2.5. Las Comunidades Autónomas en el contexto de la Ley General de Comunicación Audiovisual 201
4.3. Europa: la herencia de la Directiva de Televisión sin Fronteras en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual 207
4.3.1. ¿Qué entendemos cuando hablamos del binomio Europa-televisión pública? 207
4.3.2. Directiva de Televisión sin Fronteras 209
4.3.3. Modernización legislativa 212
4.3.3.1. Legislar mejor (Better regulation) 218
4.3.3.2. i2010: La sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo (i2010: A European Information Society for Growth and Employment) 218
4.3.4. Comunicaciones electrónicas y autoridades en los sectores de las telecomunicaciones y del audiovisual en Europa 222
4.3.4.1. Autoridades audiovisuales 224
4.3.4.2. Del CEMA a la CNMC 225
4.3.4.3. Dirección de Telecomunicaciones del Sector Audiovisual 230

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

4.4. Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal 234
4.4.1. Primer Mandato-marco a la Corporación Radio y Televisión Española 243
4.4.2 RTVE: el Comité de Sabios y la SEPI 246
4.5. Ley de Financiación de la Corporación RTVE 252

CAPÍTULO 5. EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LA CORPORACIÓN RTVE Y POSICIÓN EN EL SISTEMA DE MEDIOS ESPAÑOL

5.1. Introducción: ¿Qué ha cambiado la TDT? 261
5.2. Las características del sector audiovisual español 264
5.2.1. La concentración, el elemento definidor 269
5.3. Evolución del sector audiovisual español desde el comienzo de la reforma en 2004 273
5.3.1. Excesiva dependencia del mercado publicitario 276
5.4. Balances económicos y de audiencia de Radiotelevisión Española: 2004-2012 286
54.1. Características generales 286
5.4.2. La Corporación, vista a través de las auditorías de 2008 y 2009 288
5.4.3. RTVE: 2009-2012 300
5.4.4. Inversión en personal 306
5.4.5. Audiencias 313

PARTE III. CONCLUSIONES, BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

6.1. Conclusiones 323
6.2. Futuras líneas de investigación 331

CAPÍTULO 7. RESEARCH RELEVANCE AND CONCLUSIONS

7.1. Research relevance 337

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.2. Work hypothesis 339
7.3. Research objectives 343
7.4. Methodological approach 345
7.5. Public media: a belief in quality and collective interest 348
7.6. Public service television in European regulations 354
7.7. Legislating the public media in Spain 357
7.7.1. From the subjective public service to the General Law on Communication 357
7.7.2. The new regulations for the Spanish audiovisual sector lead to concentration and public degradation 360
7.8. The weakness of RTVE in a saturated television scene 365
7.9. Conclusions 368
7.10. Future lines of research 375

BIBLIOGRAFÍA

8. Bibliografía 379
8.1. Referencias 379
8.2. Textos relacionados con la legislación 409

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

PARTE I.

INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO Y TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

CAPÍTULO 1.

MÉTODO, OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

En este capítulo se presentan los argumentos que motivan la investigación, se exponen las hipótesis en torno a las que se articula la tesis, se describen los objetivos y se analiza la metodología utilizada. Para ello, además de explicar el enfoque concreto adoptado, cuyo núcleo metodológico fundamental es la entrevista en profundidad a expertos y la revisión documental y bibliográfica, se describen las principales diferencias entre los métodos cualitativos y cuantitativos, las características fundamentales de la entrevista abierta y se adjunta el guion utilizado para dirigir las conversaciones con los 16 especialistas que han participado.

1.1. Oportunidad e interés de la investigación

Reflexionar acerca de la televisión pública y ubicar dicha reflexión en España no es una tarea sencilla. Ahora, en plena crisis económica, política e institucional, mucho menos. En esa dificultad encuentra su razón de ser este proyecto de tesis doctoral, que sitúa a Radiotelevisión Española en su epicentro.

La velocidad con la que internet se ha instalado en los consumos culturales y en la dieta mediática de las audiencias, así como la incapacidad de los operadores para habilitar un modelo de negocio rentable hacen que la construcción del discurso sobre la misión política, social y cultural –pública, en definitiva- de los medios de comunicación sea un desempeño delicado, donde la sombra de la malversación y el despilfarro están siempre presentes, por méritos propios atribuibles, en muchos casos, a la gestión de la misma televisión pública –elevados déficits de operadores autonómicos, deuda de casi 8.000 millones de euros asumidos por el Estado para sanear RTVE, etcétera-, y donde numerosos agentes se han ganado la deslegitimación de la ciudadanía a base de programaciones vacuas.

Los medios públicos históricamente han estado al servicio de la democracia, aunque ese espacio consolidado parece haberse difuminado en contextos como el español, donde se alejan de la sociedad de manera progresiva. Si en el momento de su fundación a la radiodifusión pública le bastaba con enunciados generales –referidas más al aparato y que a la gestión (alcance universal, por ejemplo)-, en la actualidad ha de tener una referencia social, que permita asegurar los derechos de los

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

usuarios, que sea punto de encuentro de las necesidades de proximidad de la población, que genere una vertebración que entienda la diversidad de las comunidades y permita generar una opinión pública plural e informada.

Este giro social es básico si tenemos en cuenta el "impacto emocional masivo" de las estructuras audiovisuales, cuyos efectos directos son la capacidad de influencia en la sociedad y de promoción de la democracia. Sin embargo, el modelo actual de servicio público ha virado hacia relaciones desiguales y asimétricas entre la audiencia, por una parte, y los operadores, la élite cultural y el Estado, por otra; que históricamente encontraron su legitimación en la división en clases sociales, pero que ya no basta.

Tampoco es suficiente el servicio tradicional de radiodifusión, que deja paso a los *public service media*, medios –estructura comunicativa integral- públicos audiovisuales (MPA[1]). De actuar únicamente en los niveles nacional, regional y local, se pasa a integrarlos en la creación de una esfera pública de una sociedad civil global, desarrollando de esta manera una sensación de comunidad que permite a los individuos participar en agrupaciones virtuales desvinculadas de la ubicación geográfica, y convirtiéndose en audiencia activa en el debate público, así como también en la producción o el suministro de contenidos y el establecimiento de redes sociales que vertebren la vida pública. En este punto, la tecnología sirve para facilitar la retroalimentación, el acceso y la participación en la organización y gestión de los MPA e, incluso, en la formulación de políticas de comunicación.

Lowe (2008) descubría en los medios públicos cinco elementos básicos de respuesta democrática y promoción de la participación. El primero es la información, elemento central de la misión pública. El segundo, la ayuda en cuestiones de relevancia para el ciudadano. El tercero, ser redes de colaboración entre los usuarios, siendo a su vez propulsor democrático; dos cuestiones que posibilitan el quinto rasgo del que hablaba el catedrático de Periodismo y Comunicación de Masas: la movilización social.

[1] El concepto "medios públicos audiovisuales" (MPA) –*public service media*, en inglés- encuentra su origen en una recomendación del Consejo de Europa (2008) donde se urge a actualizar la visión tradicional de la "transmisión de servicio público" –servicio público de radiodifusión o televisión pública- por una que incluya entre los requerimientos del servicio público no solo los sistemas de difusión tradicionales, sino también toda aquellas plataformas que la comunicación social habilita. PSM = PSB + todas las plataformas relevantes + Web 2.0 (Jakubowicz 2010).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Por otro lado, si defender la existencia de estructuras consolidadas como RTVE pudiera parecer en ocasiones un atrevimiento, trazar en esa defensa una conexión con Europa parece una tarea aún más compleja. Sobre todo porque si bien la recesión económica mundial ha destapado la fragilidad política y financiera de la Unión Europea, la lejanía cultural, y la televisión se engarza con la cultura de sus naciones, es una evidencia histórica, constatable, por ejemplo, en la coexistencia de 24 lenguas diferentes, y ninguna común, más allá del uso del inglés como vehículo de intercambio internacionalmente aceptado.

En este terreno movedizo adquiere forma nuestro objeto de estudio: el servicio público de radiotelevisión como signo de identidad de la tradición audiovisual europea. La crisis económica iniciada en 2008 ha revelado las debilidades de la democracia occidental, que pasan por un creciente descontento y desafección entre los ciudadanos y su pérdida de confianza y separación de las instituciones, agudizadas por la acción de los medios en aquellos países donde asumen funciones de reemplazo de los partidos en la configuración de la agenda política, orientando el debate hacia los intereses de su negocio.

En los Estados con menor recorrido en términos de cultura democrática, entre los que se encuentra España, los servicios públicos se convierten en los grandes sacrificados, dentro de un clima de austeridad que atenta contra los derechos sociales de los ciudadanos. En la encrucijada de estas preocupaciones y en la lógica democrática de lo público se halla la justificación de la tesis que aquí se expone.

Aunque la degradación del espacio público televisivo se remonta a la incapacidad de operadores y gestores sociales para desarrollar un modelo sólido que funcionara como *benchmark*[2] (estúdiense los procedimientos que permitieron la entrada de capital extranjero –Berlusconi, entre otros- en el sistema audiovisual español [Bustamante 2001, 2006 y 2013; Palacio 2001]) , la investigación nos obliga a concretar una horquilla temporal, que, por las esperanzas de mejora del sector televisivo generadas al principio, y la frustración provocada al final, será 2004-2012. Es, por otra parte, el periodo histórico en el que converge un mayor número de

[2] Referente para el resto de operadores que asegure unos estándares de calidad en la programación (EBR [e]).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

cambios –legislativos, políticos, económicos y comunicativos- que afectan directamente a la televisión pública.

En las siguientes páginas se explican las hipótesis que originan la investigación, los objetivos planteados y el método escogido para dar respuesta a las cuestiones presentadas. El legado de la comunicología proporciona a los investigadores sociales múltiples y complejas perspectivas desde las que aventurarse al entendimiento reflexivo de las prácticas de los medios de comunicación (Stevenson 2002). Aunque parezca obvia, no es una afirmación baladí, como tampoco lo es la adquisición de esa mirada caleidoscópica; ya que independientemente de que pasemos toda nuestra vida en el lugar en el que hemos nacido o que, por el contrario, la empleemos en viajar por todo el mundo, la cultura mediática –plural y variada- siempre está presente.

Los medios, *collage* de historias (McLuhan 1964), transforman la percepción de las identidades locales, nacionales y transnacionales. Ocasionalmente, también las propias identidades, no solo su aprehensión. Este carácter modificador y diverso es fundamental en el acercamiento a la investigación sobre comunicación, que únicamente encuentra un significado completo cuando se descentraliza el objeto de estudio y se combinan los enfoques: análisis de los procesos de recepción, introspección en las influencias externas, o profundización en las dinámicas del emisor, como pretendemos en el trabajo que aquí se expone, el cual parte del absoluto compromiso con los medios de servicio público; con la televisión pública, sin la que sería imposible explicar la democracia europea.

Una televisión pública de calidad es un nexo de unión para la sociedad, un pilar sobre el que sustentar la democracia.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

1. 2. Hipótesis

La desregulación que permitió la incorporación de los emisores privados a los sistemas de televisión europeos (primero en Reino Unido en los años 50, después en Italia, en los 70, y unos años más tarde en el resto del continente) dio lugar a un estadio de optimismo, asociado a las posibilidades comerciales de la liberalización de la radiodifusión televisiva, que acabaría propiciando la gestación de un movimiento (finales de los 80, comienzos de los 90) que reclamaba el fortalecimiento del servicio público de radiodifusión debido al fallo del mercado (JH [e]).

El debate político y social entre los partidarios del liberalismo y la laxitud legislativa y los defensores de la televisión pública fraguó un marco regulatorio europeo que protegía –mediante la proyección de directivas marco- la televisión pública, como salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales en un entorno competitivo, pero dejaba en manos de los Estados la aplicación concreta de esa voluntad política.

En aquel escenario hubo Estados, como Reino Unido o los países nórdicos, que impulsaron el servicio público, sin que ello significara dar la espalda al mercado, mientras que otros, entre los que se encuentra España, optaron por su precarización y, mediante omisión regulatoria –la Directiva de Televisión sin Fronteras de 1989 fue incorporada a la legislación nacional a mediados de los años noventa-, por la connivencia con los operadores privados y sus estrategias de programación[3].

Pese a que las dificultades de la televisión pública comienzan poco después de la apertura democrática (ante las dificultades para adaptarse al entorno habilitado por la incorporación de los operadores privados), como explicábamos al comienzo del texto, la investigación profundiza en el tramo comprendido entre 2004 y 2012.

La hipótesis de partida de este trabajo doctoral abraza la idea de que la reforma del sector audiovisual español –iniciada en 2004 con la creación por Real Decreto del Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal- contiene dos etapas claramente diferenciadas y contradictorias entre sí, que han conducido a Radiotelevisión Española a una situación de mayor precariedad (tanto

[3] Estrategias que en última instancia derivaron en la telebasura, sumun de la degeneración televisiva.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

económica, como en lo concerniente a su apoyo social e independencia del poder político) de la existente al comienzo del proceso.

Esta dualidad, además de las interrogantes que genera sobre la concentración de la propiedad y sobre la rentabilidad de los proyectos privados y comerciales, desestructura el sistema público de televisión en sus tres niveles –estatal, autonómico y local- y dirige –insistimos- a la Corporación de Radio y Televisión Española (emisor sobre el que recae, por ley, el desempeño de la misión pública a nivel estatal) hacia un escenario definido por la insostenibilidad económica y el intervencionismo político de los grupos con mayoría absoluta en el Parlamento; propiciando, de ese modo, el incumplimiento de los objetivos asociados a su misión de servicio público.

La primera fase dentro de aquella propuesta de renovación –integrada por cuatro actuaciones regulatorias- pretendía liderar a RTVE hacia los niveles de calidad que históricamente se han atribuido al servicio público de radiodifusión en Europa y situar el sector audiovisual español en la escena habilitada por la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada por la Unión Europea en 2007. A este esquema pertenecen la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal (2006) y la Ley General de Comunicación Audiovisual (2010), en los términos que se plantearon en el Plan de Reforma del Sector Audiovisual, aprobado en Consejo de Ministros el 26 de junio de 2005.

El segundo momento tiene carácter regresivo –de "contrarreforma", si utilizamos la terminología de Enrique Bustamante (2010a)-. La Ley de Financiación de la Corporación RTVE (2009) desestabiliza económicamente el operador por la imposibilidad de elaborar planes de financiación a medio y largo plazo, ya que el presupuesto de la Corporación se decide anualmente en las Cortes Generales, quedando al albur del partido que gobierna. Ello, a pesar de que el pasado 27 de agosto de 2013 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió archivar la denuncia que la Comisión Europea (CE) había presentado contra España por la fórmula de financiación de la Corporación, entendida como contraria a la normativa comunitaria en materia de telecomunicaciones. De haberse producido una

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

resolución favorable a la consideración inicial de la CE, se hubiera requerido una actuación inmediata para evitar el colapso económico de la CRTVE.

Por otro lado, el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006 de 5 de junio; sienta las bases para el intervencionismo político en los órganos de toma de decisiones de la Corporación –incluidos los servicios informativos- al acabar con la necesidad de consenso político en las votaciones del Congreso en las que se elige al presidente de la CRTVE. La mayoría cualificada que contempla la Ley de 2006 se exige durante las 24 horas siguientes a la primera votación, transcurrido ese periodo la mayoría absoluta es suficiente.

La combinación de ambas amenazas, insostenibilidad económica e injerencia política, arrastra a TVE hacia una posición residual –en términos de audiencia y capacidad productiva- dentro del espectro audiovisual español, generando, asimismo, dudas sobre su justificación como operador público.

Conocida la voluntad principal de la investigación surgen una serie de cuestionamientos que metodológicamente podrían ser catalogados como hipótesis secundarias.

Consideramos que, en primer lugar, la falta de solidez del servicio público de televisión acabaría con el modelo mixto (público-privado) sobre el que históricamente se ha desarrollado la televisión en el continente. En España, la vitalidad de la televisión no es la que se pensaba cuando se ideó la transición hacia el modelo de la TDT, principalmente porque las dificultades económicas imposibilitaron que muchos proyectos se pusieran en marcha. Además, algunos de los que comenzaron con grandes expectativas están refugiándose en la concentración (véase los procesos de absorción de Cuatro en Mediaset y La Sexta en Atresmedia). En el plano público, los problemas responden, además de a la crisis económica, a que la reforma no se llevó a cabo en todos los niveles –estatal, autonómico y local-, sino que únicamente se pensó –con propósitos cortoplacistas, además- en RTVE.

En segundo lugar, en un entorno 'hiperliberalizado' que se articula en la protección de la libre competencia y la promoción de la autorregulación y la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

corregulación, el servicio público de es más necesario que nunca para la protección del pluralismo del sistema y de la diversidad cultural e ideológica de la sociedad.

Asimismo, en el debate de construcción de nuevos modelos de negocio en internet, un sistema poderoso de televisión pública es uno de los pocos elementos que permiten garantizar la provisión de contenidos de calidad a aquellos ciudadanos que en caso de imponerse modelos de pago, no pudieran pagar por ellos.

Relacionado con lo anterior, con la edificación de un nuevo espacio social de diálogo, queda la interrogante sobre cuál es el marco consolidado de la democracia en internet. En la búsqueda de respuestas, la presencia de operadores con una misión pública perfectamente definida y asumida es capital para que la comunicación y el periodismo sigan funcionando como contrapoder y continúen defendiendo los intereses de los ciudadanos.

Antes de concluir este apartado, es necesario clarificar que aunque nos refiramos a la Corporación de Radio y Televisión Española, porque el análisis comunicativo, legislativo y económico así lo requiere (además de porque el servicio público no se entiende sin el binomio radio-televisión), este estudio profundiza en el análisis de la sección televisiva, especialmente de La 1, cadena que históricamente ha liderado el servicio público y la televisión en España.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

1. 3. Objetivos

Los objetivos que se han planteado en la investigación son:

i. Estudiar los retos del servicio público en el nuevo ecosistema comunicativo multimedia.
    a. Desgranar las razones que históricamente han justificado la existencia de un servicio público de radiodifusión.
    b. Valorar el modelo español en relación con los distintos modelos de servicio público identificables en Europa.
    c. Conocer cuál es el espacio consolidado de los medios públicos en Europa y, particularmente, en España.
    d. Comprender los signos de identidad del modelo español en sus tres niveles.
    e. Estudiar cuál es la escena habilitada por los nuevos estándares tecnológicos (TDT e internet) para los operadores públicos, en especial para RTVE.

ii. Analizar las políticas audiovisuales vigentes tanto en la Unión Europea, como en España.
    a. Determinar si los parámetros que marcan las legislaciones comunitaria y española son adecuados para el cumplimiento de la misión pública
    b. Profundizar en la importancia de la existencia de autoridades audiovisuales independientes. Analizar las circunstancias que han impedido la puesta en marcha del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y valorar la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

iii. Aproximación a las claves de la financiación de los servicios públicos en un contexto de escasez de recursos económicos y en el que internet gana protagonismo como plataforma meta-comunicativa.
    a. Estudiar los distintos mecanismos que históricamente han utilizado los medios públicos para financiarse, considerar si

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

siguen siendo eficaces en el entorno multimedia y buscar propuestas eficientes.

b. Analizar si el actual modelo de financiación de la Corporación RTVE favorece el cumplimiento de la misión de servicio público.

iv. Conocimiento de los cambios en los modelos de gestión en las administraciones públicas que reclama la eficiencia.

a. Identificar formas de gestión eficientes: de las viejas mega-corporaciones hacia estructuras ligeras.

b. Identificar los elementos y órganos imprescindibles para garantizar un servicio público independiente.

c. Definir las principales amenazas para el servicio público de radiodifusión.

v. Acercamiento a las interrogantes que suscita el concepto "cultura audiovisual europea"

a. Analizar si existe una cultura audiovisual europea o se trata, por el contrario, de un concepto asociado a los distintos países. Cultura audiovisual versus tradición audiovisual.

b. Estudiar la importancia del sector audiovisual en Europa: empresarial, político, social, cultural.

c. Estudiar la importancia del sector audiovisual en España: empresarial, político, social, cultural ¿Cuál es su relevancia exterior?

d. Analizar la importancia de la alfabetización mediática en el sector audiovisual, tanto desde el punto de vista de los emisores, como desde el de la audiencia/ciudadanos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

1. 4. Metodología

1. 4.1. Planteamiento metodológico

La metodología de trabajo más adecuada para recopilar la información y los datos que las hipótesis de investigación exigen resolver nos conduce hacia un método basado en la investigación explicativa, asentada en la exploración teórica (revisión bibliográfica) y el análisis documental.

Se utiliza una perspectiva histórico-explicativa combinada con la presencia de un panel de expertos. La lógica de la investigación, sustentada en un enfoque cualitativo- es inductiva. Asimismo, en el capítulo donde se analizan las claves económicas del sector audiovisual español y de RTVE se realiza una explotación cuantitativa de datos estadísticos y de otras variables numéricas, lo que nos permite, a través de un ejercicio de triangulación, proponer conclusiones cruzadas en el proceso de interpretación de los datos.

En primer lugar, la razón para dar forma explicativa al proyecto de investigación radica en las características que presenta la histórica crisis de identidad de RTVE, que no ha sido solventada, como se pretendía, por la disolución del Ente y la creación de la Corporación en 2007.

Una vez determinadas estas causas, es absolutamente necesario poner en relación los distintos fenómenos convergentes (deslegitimación de su modelo de servicio público, crisis económica del organismo y del sector audiovisual español y novedades legislativas, entre otros), analizándolos y señalando su grado de influencia. Para poder alcanzar estas respuestas, la actuación más adecuada es la revisión documental de su historia reciente; esto es, de la trayectoria después de que el Gobierno decidiera poner en marcha la reforma del sector audiovisual español en 2004.

La parte de la investigación que se desarrolla mediante el grupo de expertos pretende conocer las visiones que desde los diferentes ángulos del sistema (comunicación, política económica, legislación y administración) concurren en el estudio y en la búsqueda de soluciones de convergencia del modelo con los

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

estándares que tradicionalmente han definido al servicio público de televisión en el sistema dual europeo.

La revisión de la literatura existente, el análisis normativo y la verificación de la aplicación de las instancias de regulación a través del control de las altas autoridades –inexistentes en el caso español hasta la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, un regulador integral cuya actividad está pendiente de verificación- contribuye a situar los aspectos relativos a la identidad y las prácticas de emisión de RTVE como televisión pública sujeta a unos objetivos fundacionales específicos.

En el estudio de la Corporación RTVE, creada en 2007 tras la disolución del Ente Público RTVE, no hemos podido acceder a documentación proveniente directamente de la Corporación, ya que no pone a disposición de la ciudadanía información que explique el nivel de cumplimiento de sus objetivos de servicio público o los balances económicos, por ejemplo (como sí es norma en otros organismos europeos como la BBC).

Este problema de acceso a la información ha dificultado sobremanera la realización del análisis económico de la CRTVE, el cual ha tenido que ser completado a partir de informaciones recogidas en fuentes secundarias (prensa, sindicatos, etc.), debido a la negativa de los responsables de la gestión de la Corporación, los sindicatos y la Intervención General de la Administración del Estado a proporcionar información. Contactamos con ellos a través de correo electrónico y en muchos casos no se ha llegado a recibir respuesta (véase el segundo anexo).

1.4.2. Métodos cualitativos vs cuantitativos

En el recorrido histórico de la investigación en comunicación, rama fundamental de los estudios sociales, los métodos cualitativos se han empleado en el estudio de aquellos aspectos que no son susceptibles de cuantificación. Es un abordaje característico de los planteamientos fenomenológicos que pretenden una comprensión holística del fenómeno estudiado, estableciendo que lo subjetivo no es

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

únicamente fuente de conocimiento, sino que también es objeto del análisis científico.

La lógica de los métodos cualitativos se caracteriza por ser inductiva. El diseño de la investigación es flexible, para comprender el fenómeno estudiado y los elementos que lo rodean. En este proceso, el investigador participa en la investigación, siendo sujeto de introspección en su búsqueda de la especificidad en la realidad que observa.

El carácter abierto de las interrogantes formuladas hace difícil establecer relaciones causa–efecto directas, ya que más que probar teorías e hipótesis su intención es la de abrir futuras líneas de investigación. No obstante, requiere sistematicidad y rigurosidad, para combatir la crítica recurrente acerca de su carácter subjetivo, polarizado, impresionista y la ausencia de medidas cuantificables que permitan verificar la validez interna –que el resultado represente al hecho estudiado- y externa –extrapolación de los resultados- del trabajo realizado. Las respuestas cualitativas no son respuestas generalizadas, pues el investigador debe ahondar en la interpretación de los datos.

Las principales diferencias entre los métodos cualitativo y cuantitativo se advierten, si acudimos a la versión clásica de Hernández Sampieri, además de en las lógicas de trabajo –inductiva vs deductiva-, en el acercamiento a la realidad –subjetiva, múltiple, cambiante de un colectivo a otro y mutable por la acción del investigado (empático y buscador del entendimiento e interpretación de los fenómenos a través de la percepción), en los abordajes cualitativos; frente a la dimensión única, inamovible y externa a un observador, que busca relaciones de causalidad, característica de los planteamientos cuantitativos-; en el desempeño de la teoría –un marco de referencia en los estudios cualitativos y un corpus de ajuste[4], en los cuantitativos-; en el diseño –abierto y construido mediante el trabajo de campo, frente a estructurado-; y en la recolección de datos, estandarizada en los métodos cuantitativos e interpretativa e intuitiva en la explicación cualitativa.

[4] En la investigación cuantitativa la revisión de la literatura existente (estudios anteriores) es esencial para la formulación de la hipótesis y de los objetivos, el diseño del estudio y la definición teórica. En la cualitativa, sin embargo, proporciona un punto de partida, pero es el estudio del fenómeno lo que determina la evolución del análisis.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Si repasamos la obra de Ken Plummer, la diferencia entre los métodos cualitativos y cuantitativos responde al contraste existente entre los enfoques humanista y positivista; hermenéutico y positivista si se decide utilizar la terminología de Evert Gummesson. De una forma similar, Bruce L. Berg relacionaba, en *Qualitative research methods for social sciencies* (1989), el análisis cualitativo con la metodologías resultantes del interaccionismo simbólico desarrollado por autores como Cooley, Mead, Blumer o Denzim; cuya misión principal es la comprensión subjetiva de las personas, los objetos y los símbolos.

Años antes, en la década de los cincuenta, Kenneth Pike había formulado su teoría dicotómica *Emic/Etic* (Émica/Ética o Fonémica/Fonética), argumentada en el enfrentamiento entre lo interno y lo externo; en la contraposición entre lo universal de la cultura y lo particular de cada cultura (Ruiz Olabuénaga 2012), entre lo que saben los integrantes de una cultura por pertenecer a ella (*insider*) y lo que conoce el observador externo que se acerca a ella (*outsider*).

En cualquier caso, la principal diferencia entre ambos planteamientos radica en la base filosófica sobre la que se sustenta ambos entramados teóricos, que podemos explicar utilizando la distinción entre Hechos sociales y Acción Social, es decir, confrontando a Emile Durkheim y Max Weber y sus métodos basados en "tipos sociales" (estadística) y "tipos ideales" (*verstehen*)[5].

El debate sostenido por el sociólogo francés y el filósofo alemán ha sido continuado por numerosos autores contemporáneos, entre ellos Schutz y Husserl –sociología fenomenológica-, Harold, Garfunkel y Cicourel –propulsores de la etnometodología-, o Blumer y Denzin, impulsores del interaccionismo simbólico, enfoque privilegiado en la metodología cualitativa que sitúa las interacciones humanas en el centro de la investigación, de modo que la naturaleza y significado de la acción social depende de la manera en que los propios individuos la definen.

Es, no obstante, más fácil describir los métodos cualitativos, que definirlos, como también es complicado aplicarlos sin conocer los supuestos filosóficos a los que se aferran. Si nos movemos hacia una visión más práctica, las metodologías cualitativas son per se tan válidas como las cuantitativas y, aunque es cierto que su

[5] Ver DURKHEIM, E. (1974), *Las reglas del método sociológico*, Madrid: Morata; y WEBER, M. (a.), ROTH, G. y WITTICH, C. (eds.) (1978), *Economy and society. And outline of interpretive sociology*, California: University of California Press.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

utilidad y capacidad heurística son diferentes, la habilidad del investigador no reside tanto en la elección, como en su destreza para aplicarla. Ello partiendo de la base de que no son autoexcluyentes, sino que, por el contrario, cada vez es más habitual el recurso de los métodos mixtos y, entre ellos, de la triangulación.

Desde los años 80, las metodologías cualitativas –que históricamente se han empleado en el estudio de las ciencias sociales o *geisteswissenschaften*, frente a la priorización de las soluciones cuantitativas en las ciencias naturales, *naturwissenschaften* (Jensen y Jankowski 1993)- atraviesan un momento de entusiasmo propiciado por los desafíos que la teoría crítica radical, el postmodernismo y el posestructuralismo han planteado a la teoría sociológica (Ruiz Olabuénaga 2012) y, también, debido a la proliferación de un abundante *software* cualitativo. Históricamente, la investigación cualitativa se ha desarrollado a través de disciplinas como la etnografía, etnología, antropología, sociología, historia, ciencia política o la psicología; imbuidas en lo que Sorokin denomina *quantofrenia*. En el estudio de los medios de comunicación, el *Paradigma del significado* posibilita una rearticulación interdisciplinaria en torno a la interrogación sobre los procesos de adquisición de conocimiento y de formulación de respuestas del ser humano, a través de la experiencia individual, la interacción social y la comunicación mediada (López Díez 2005).

Una vez que parte de la comunidad científica pone en tela de juicio el poder explicativo de los análisis empíricos aplicados al campo de las ciencias humanas, por su articulación en base a estructuras hipotético-deductivas de respuestas cuantificables, el método cualitativo se convierte en una respuesta conveniente a los retos de conocimiento que plantea la sociedad posmoderna, que deriva en una estrategia de colaboración metodológica cuyo mejor definición es la triangulación[6].

El éxito de los métodos cualitativos entre los investigadores contemporáneos es, para Ruiz Olabuénaga, más una "reconquista oportuna", que un descubrimiento. Van Maeenen, MIT Sloan School of Managment, considera que la aceptación de las técnicas cualitativas en las ciencias sociales responde a un cierto descrédito de las

[6] Abanderados de este 'pacto' metodológico son, entre otros autores, Jorge Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo* (1998), Elena Jorge, *La investigación social y el dato complejo* (2002), o los investigadores del Centro de Estudios Andaluces.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

técnicas cuantitativas, debido a la escasa variedad de unas explicaciones cada vez más alejadas del contenido social, su carácter replicativo, poca validez predictiva y complejidad racional, así como la excesiva sofisticación matemática provenida del esfuerzo por aumentar la fiabilidad de las herramientas estadísticas.

1. 4.3. La investigación social en el siglo XXI

Exponíamos al comienzo de la explicación del método cualitativo que el desarrollo tecnológico, liderado en el pasado por la llegada de los ordenadores personales, ha propiciado que la investigación cualitativa avance con mayor celeridad que la cuantitativa, ya que ha dotado de herramientas prácticas a los nuevos enfoques y ha permitido el intercambio de ideas y aplicaciones, ampliando, por tanto, la capacidad reflexiva.

Las tecnologías del aprendizaje y el conocimiento (TAC) revolucionan el campo metodológico al introducir nuevos retos y dificultades, relacionados con la complejidad e instrumentalidad simultánea de la investigación digital (Ruiz Olabuénaga 2012, Denzin y Lincoln 2000 y Quinn Patton 2002), en fase de resolución. Los nuevos *software* facilitan tanto la realización del trabajo de campo, como la explotación de los datos (véase el repositorio Qualidata o el programa para el análisis de vídeo de forma sincrónica y colaborativa Digital Replay System).

A la revolución digital (grabadores de audio y vídeo y cámaras fotográficas) del pasado se suma la revolución de los dispositivos móviles (*tablets* y *smartphones*) y las numerosas aplicaciones –gratuitas y de pago- para el registro, reproducción y estudio de la información generada en el proceso de observación, el cual, además, puede desarrollarse en casi cualquier escenario gracias a las conexiones inalámbricas, a la evolución de las redes móviles basadas en tecnologías *long term evolution* (4G) y al almacenamiento en red (*cloud computing*).

Conectando con esa última idea, en esta investigación se ha hecho uso del servicio de alojamiento de archivos multiplataforma Dropbox, el cliente de voz sobre IP Skype, para realizar las entrevistas a los expertos que no fueron cuestionados en persona, y el grabador Call Graph, que permite registrar las conversaciones mantenidas a través de Skype. Son solo tres ejemplos de un extenso listado en el que

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

se encuentran *apps* como Interview Assistant (iPad e iPhone), Quickvoice o Evernote, combinables con soluciones de almacenamiento en la nube y plataformas integrales de trabajo en red, como CrowLab, Qualboard o Liveminds, esta última enfocada a la investigación cualitativa online y en movilidad, ya que posibilita la realización de entrevistas, grupos de discusión y auto-etnografía, al permitir la grabación de audio y vídeo y la edición de textos.

La tecnología ayuda a mejorar la eficiencia y transparencia del proceso de investigación cualitativo, aunque también genera un foco de tensión, su subordinación frente a lo cuantitativo[7], expresada mediante los desajustes en la evaluación de la calidad de los trabajos y la dificultad sobrevenida del desarrollo en la carrera académica y la publicación en revistas científicas de impacto.

Una de las posibles alternativas para solucionar la conflictividad pasa por el avance del paradigma cualitativo en el marco de la nueva política científica europea fundamentada en la ciencia abierta y en la e-ciencia.

El nuevo paradigma de la investigación en la Unión Europea (Horizonte 2020) se ha configurado teóricamente en torno a políticas de libre acceso, colaboración y transparencia.

A finales de 2011, la UE puso en marcha el repositorio OpenAire con el objetivo de explotar nuevas vías de publicación y revisión de la literatura científica existente, con el objetivo último de que toda publicación científica esté ligada tanto al acceso a los datos como al registro de todo el proceso de investigación, con lo que se facilita la comprobación de la totalidad del proyecto.

El libre acceso es una apuesta revolucionaria en el ámbito de las ciencias experimentales y un desafío para las ciencias sociales, en particular para los proyectos que adoptan perspectivas cualitativas, ya que exige acabar con las reticencias en la apertura de los datos y su reutilización, elaborar informes del proceso de investigación, la explicación del contexto y la aseguración del anonimato de los informantes (García Álvarez y López Sintas 2012). Los primeros

[7] Algunos autores, entre ellos Denzin (2009), consideran que se está produciendo una vuelta al enfrentamiento entre lo cuantitativo y lo cualitativo, debido al requerimiento de estándares homogéneos de evaluación y de jerarquización de la investigación para que sean útiles para las agencias de evaluación, las editoriales y las universidades.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

requerimientos tienen que ver con el "ego investigador", el último plantea dudas relativas a la seguridad, uno de los grandes retos pendientes en internet.

La colaboración[8] se refiere al uso compartido de los recursos distribuidos geográficamente y conectados entre sí a través de la red, con el objetivo de facilitar la resolución de dudas y la interdisciplinaridad. Existen importantes retos sobre los que trabajar en este ámbito, pues la e-ciencia requiere infraestructuras de supercomputación y el desarrollo de aplicaciones específicas, de la red semántica y de plataformas y portales seguros, la estandarización de protocolos de software para el almacenamiento y la utilización de datos y recursos.

La investigación cualitativa necesita adquirir protagonismo en el escenario de la ciencia abierta, para que las ciencias humanas y sociales no queden rezagadas en la revolución científica digital y en la generación de comunidades virtuales basadas en el conocimiento (véase el *Informe final de la Comisión Europea e-Research*, de 2010).

1.4.4. La entrevista cualitativa en profundidad

1. 4.4.1. Aproximación teórica

Si la observación es uno de los mecanismos más ágiles y espontáneos a la hora de recopilar información y la lectura de textos el más amplio y universalizado para desarrollar esta tarea, la entrevista (en profundidad) es una de las herramientas más recurrentes para los investigadores actuales (Ruiz Olabuénaga 2012).

La entrevista en profundidad es, por definición, una conversación científico-profesional a través de la que obtenemos información sobre un estudio analítico o de diagnosis social (Kvale 2011). De acuerdo con Norman Denzin e Yvonna Lincoln (*The handbook of qualitative research*), es la herramienta más útil para el investigador cualitativo.

Como conversación y diálogo, la entrevista es parte esencial de nuestra cultura. La "sociedad entrevista" de la que habla Miguel Valles en *Cuadernos metodológicos*

[8] Una de las razones para creer en la e-ciencia como elemento de transformación en la investigación social es, precisamente, su dimensión colaborativa. Una vez que se habilitan las redes (estructuras) es necesario la puesta en marcha de su aplicación efectiva. Véase SCHROEDER, R. (2008), "e-Sciences as research technologies: reconfiguring disciplines, globalizing knowledge", *Social Science Information,* vol. 47 (2), pp. 131-157; HALFPENNY, R. Y PROCTER, R. (2009), "Editorial. Special issue on e-Social science", *Social Science Computer Review*, vol. 27 (4), pp. 459-466; y FIELDING, N. G. (2008), "Grid computing and qualitative social science", *Social Science Computer Review*, vol. 26 (3), pp. 301-316.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

supone el surgimiento y reconocimiento de una subjetividad individual con competencia narrativa, la existencia de una tecnología de lo confesional y la disponibilidad de una extensa tecnología de comunicación de masas. No se trata de un intercambio social espontáneo, sino que comprende un proceso interactivo en el captador y cuestionado generan un marco de significados único, comprensible, en determinados aspectos, solo en esa interacción única.

Desde una perspectiva constructivista se afirma que el investigador diseña, mediante la interacción, los emplazamientos sociales donde se recogen y analizan los datos empíricos, pues el modo en el que el entrevistador actúa influye, en cierta manera, en la respuesta del entrevistado. El direccionamiento será más o menos evidente en función de los conocimientos del entrevistado y su habilidad dialéctica. Asimismo, la forma en la que se estructuran las preguntas configura una escena en la que los participantes proporcionan información relativa a sus experiencias personales.

Una de las diferencias fundamentales entre la entrevista en profundidad y la observación participativa es la artificialidad de esta última, que busca lo que es importante y significativo en la mente de los informantes, así como el modo en el que viven e interpretan su propio mundo.

Es un trabajo de (re)inmersión del entrevistado en el objeto de estudio, para realizar a posteriori un ejercicio de (re)presentación de sus conocimientos frente al entrevistador, que desempeña la función de facilitador o mayéutico (Ruiz Olabuénaga 2012).

No obstante, a pesar de su amplia utilidad, es una apuesta metodológica complicada para los investigadores noveles (Turner 2010), ya que la mayor fuerza de la entrevista reside en la habilidad del entrevistador para asegurar que en todas las conversaciones se recoge información en todas las áreas fundamentales, independientemente de la estructura del guion (McNamara 2009).

1.4.4.2 Diseño de la entrevista

El término entrevista se utiliza para denominar una tipología bastante heterogénea en planteamiento y realización. Dentro de esa variedad, Ruiz Olabuénaga establece

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

una triple distinción. En primer lugar, distingue entre las entrevistas mantenidas con una sola persona (individual) de las sostenidas varias al mismo tiempo (de grupo), utilizadas con bastante frecuencia en el *marketing* económico y político (publicidad y propaganda). En segundo, nos encontramos con entrevistas que cubren un amplio espectro de temas (biográficas) y otras monotemáticas (*focused*, si recurrimos al concepto propuesto por Merton y Kendall a mediados del siglo pasado[9]). Finalmente, podemos diferenciar entre entrevistas dirigidas (estructuradas), en las que el autor lleva la iniciativa de la conversación, y semi-estructuradas, basadas en un esquema general y flexible de preguntas, en lo que respecta a su orden y formulación.

Atendiendo a la propuesta del profesor Ruiz Olabuénaga, el modelo de entrevista desarrollado en esta disertación doctoral es individual, monotemático y semi-estructurado; ejecutándose entre un panel de 16 expertos seleccionados en base a criterios académicos y profesionales.

1. 4.4.3. Panel de expertos

La apuesta por la entrevista a expertos como núcleo metodológico responde a una preocupación prospectiva por la evolución del entorno socioeconómico, cultural, comunicativo y tecnológico de los medios de servicio público en España y Europa. Es un cuestionamiento que reclama un profundo conocimiento, de objeto y de contexto, en la búsqueda de respuestas, y por ello consideramos que la vía más sólida para alcanzar esa exigencia es a través de las reflexiones de especialistas.

Los nombres que configuran el panel son:

- **Bustamante Ramírez, Enrique**. Licenciado en Periodismo y doctor en Sociología. Es catedrático de Comunicación Audiovisual en la Universidad Complutense de Madrid. Fue el fundador y director de la revista de investigación en comunicación *Telos. Cuadernos de tecnología, comunicación y sociedad* (Fundesco). Desde 2001 es coordinador del Consejo de Dirección y responsable máximo de *TELOS* en su nueva etapa. Entre sus trabajos hemos de reseñar *Historia de la radio y televisión en España* (2013), *Industrias creativas* (2011), *Radio y televisión en España* (2006) y *La televisión económica* (2004).

[9] Véase MERTON, R. K. y KENDALL, P. L. (1946), "The focused interview", *The American Journal of Sociology*, 51, pp. 541-557.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Participó en el Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal.

- **Caffarel Serra, Carmen**. Doctora en Lingüística Hispánica. Es catedrática de Comunicación Audiovisual y Publicidad en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Fue directora general de RTVE desde abril de 2004 hasta el 15 de enero de 2007. Entre el 13 de julio de 2007 y el 27 de enero 2012 fue directora del Instituto Cervantes. Entre sus trabajos más importantes se hallan "El papel de la radiotelevisión pública en la sociedad contemporánea" (2004), "Réquiem por una TV pública hegemónica: De cómo el gobierno socialista quiere salvar a RTVE y frenar a las privadas" (2005), "¿Es posible una televisión de calidad?" (2005), o "Algunas reflexiones en torno a la Televisión Digital Terrestre" (2007).
- **Campos Freire, Francisco**. Doctor en Periodismo. Profesor en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Santiago de Compostela. Especialista en las áreas de producción, organización y gestión de empresas informativas. Fue director general de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia entre 1994 y 2005 y presidente de la FORTA en 1994, 1997, 2001 y 2004. Dentro de su producción científica: "El futuro de la TV europea es híbrido, convergente y cada vez menos público" (2013), "La nueva gobernanza y la televisión pública en España" (2011), "Los nuevos modelos de gestión de las empresas mediáticas" (2010), "Llega la IPTV, presentada como televisión personal para un estilo de vida digital" (2008), "La nueva directiva europea sobre los medios audiovisuales remueve el mapa de la televisión" (2007), o "La televisión en el siglo XXI" (2004).
- **Camps Cervera, Victoria.** Catedrática emérita de Filosofía Moral y Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue senadora del PSOE-PSC entre 1993 y 1996 y consejera del Consejo Audiovisual de Cataluña entre 2002 y 2008. Miembro del Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal, en la actualidad es presidenta de la Fundació Víctor Grifols i Lucas y miembro del Comité de Bioética de Cataluña. Entre sus obras destacan *Virtudes públicas* (1990), *Paradojas del individualismo* (1993), *El*

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

gobierno de las emociones (2011), *Creer en la educación* (2008), *El declive de la ciudadanía* (2009) o *Breve historia de la Ética* (2013).

- **García Castillejo, Ángel**. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones entre 2005 y 2013, fecha en la que la CMT es sustituida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Ha publicado numerosas obras sobre el Derecho de la Información, la televisión y los organismos reguladores. Entre ellas podemos mencionar *Los derechos y libertades informativas en el constitucionalismo español* (1995), *El Consejo Audiovisual de España. Un organismo regulador independiente para el audiovisual español* (2003) y *Régimen jurídico del mercado audiovisual en España* (2011).
- **Gutiérrez Montes, Eladio**. Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones por la Universidad Politécnica de Madrid y licenciado en Comunicación Audiovisual por la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense. Ingresó en RTVE en 1974, donde permaneció hasta 2001. Regresó al Ente en 2004 como director de RTVE Digital. En 2008 abandonó la Corporación al acogerse al plan de jubilaciones anticipadas. En 2007 fue nombrado presidente de Impulsa TDT. Ha viajado por la mayor parte de los países iberoamericanos en defensa del estándar de TV Digital de origen europeo DVB, frente a otros modelos de televisión digital, habiendo participado directamente en las decisiones de Colombia y Panamá, que han adoptado la norma DVB. En la actualidad es socio director de EGM-Consultoría en Telecomunicaciones y Medios Audiovisuales. Entre sus trabajos recientes se encuentra "Nuevos horizontes interactivos: servicios de valor añadido" (2010).
- **Hardy, Jonathan**. Senior Lecturer en Estudios Mediáticos en la University of East London y líder del programa BA Media Studies, es, además, secretario del grupo para la reforma de los medios británicos The Campaign for Pess and Broadcasting Freedom. Sus publicaciones más recientes son "Comparing Media Systems" (2012), *Cross-Media Promotion* (2010), *Western Media Systems*

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

(2008) y *The Advertising Handbook* (2009), en esta última se encargó de la edición.

- **Iosifidis, Petros**. Profesor de Medios y Políticas de Comunicación en la City University of London. Trabaja para el Peer Review College of the Economic and Social Research Council, es editor del *International Journal of Digital Television* y director del Centre for International Communications & Society en el Departamento de Sociología de la City University. Es, asimismo, miembro del Centre for Law Justice & Journalism. Recientemente, ha formado parte del estudio de la Unión Europea*The Citizens' Right to Information: Law and Policy in the EU and its Member States*, encargándose del informe relativo a Grecia. Dentro de su catálogo de publicaciones se encuentran *Playing to Win: The Political Economy of Television Sports Rights* (2013), *Public Television in Europe: Technological Challenges and New Strategies* (2012) y *Global Media and Communication Policy* (2011).
- **Malaret i García, Elisenda**. Catedrática de Derecho Administrativo de la Universitad de Barcelona. Consejera del Consejo Audiovisual de Cataluña desde junio de 2008. Entre sus ámbitos de responsabilidad se encuentran la coordinación de la Comisión Normativa, Investigación e Internacional, y del grupo de trabajo sobre el servicio público. Es, asimismo, miembro del European Group of Public Law y otras redes de investigación, como la Association Française de Professeurs de Droit Administratif. Además, ha escrito más de un centenar de publicaciones sobre regulación económica, transformaciones de los servicios públicos y reforma audiovisual, entre otros. Entre sus obras; *Las fundaciones de iniciativa pública* (2005), "Financiación e infraestructuras de las televisiones" (2004), "A propósito de la finalización de la televisión pública" (2002), o "Els serveis públics informacionals: l'emergència de nous serveis públics en la societat de la informació i del coneixement" (2007).
- **Montabes Pereira, Juan**. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada. Fue presidente del Consejo Audiovisual de Andalucía entre 2008 y 2011. Entre sus publicaciones más

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

destacadas se encuentran "Identificación partidista y voto: las elecciones autonómicas en Andalucía (2004-2008)" (2011), "Las otras elecciones. Procesos y sistemas electorales en el Magreb" (1999), "Las elecciones autonómicas de 2004 en Andalucía: Bases sociales y políticas del comportamiento electoral de los andaluces" (2006) o *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español* (1998). Investigador principal del proyecto *Continuidades y cambios en los estereotipos y autopercepciones andaluces en los inicios del siglo XXI* y director *Las políticas públicas de la Diputación de Jaén: rendimientos, percepciones y evaluaciones de los alcaldes y concejales de la provincia.*

- **Palacio Arranz, José Manuel**. Catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad en la Universidad Carlos III de Madrid. Autor de más de un centenar de trabajos relacionados con el cine y los medios de comunicación, entre el catálogo de sus textos destacan *Práctica Fílmica y vanguardia artística en España/The Avant-Garde film in Spain* (1983), *La programación de televisión* (2001), *Historia de la televisión en España* (2001), *Las cosas que hemos visto... 50 años y más de TVE* (2006) y *La televisión durante la transición española* (2012). Ha publicado artículos académicos en numerosas revistas como *Revue Belge du Cinéma*, *Autrement*, *Hermès*, *Historical Journal of Film*, *Radio and Television*, *Revista braseleira de semiótica*, *Journal of Spanish Cultural Studies* o *Memoria e Ricerca.*
- **Prado Pico, Emili**. Catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad en la Universidad Autónoma de Barcelona. Es, asimismo, director del GRISS (Grupo de Investigación en Imagen, Sonido y Síntesis), de EUROMONITOR y USAMONITOR, dos observatorios permanentes de la televisión en Europa y América del Norte. Algunas de sus producciones académicas más notables son "Sistemas iberoamericanos de comunicación: nueva centralidad de la televisión en el entorno de la convergencia" (2012), "La televisione che congerge nella rete" (2012), "Televisión e Internet, en Las Industrias Culturales Audiovisuales e Internet" (2011), "La televisión generalista en la era

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

digital. Tendencias internacionales de programación" (2010) e "Informe sobre l'estat de la comunicació 2004" (2005).

- **Souvirón Morenilla, José María**. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Málaga. Dentro de su catálogo de publicaciones vinculadas al Derecho y a la Comunicación es necesario reseñar *El proceso de liberación y la nueva regulación de las telecomunicaciones* (1999), *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión* (1999), "Convergencia de los medios de comunicación y regulación de Internet en la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información" (2002), "Los medios de comunicación social" (2008), "El proceso de liberalización y la regulación de telecomunicaciones en España" (1999), "Nuevas reformas en el régimen de la radio y la televisión a través de la Ley de Acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado para 2003" (2003), "Presente y futuro de la regulación de la radio y la televisión en Andalucía" (2003), y "New legal setting: The audiovisual sector in Spain" (2010).
- **Steemers, Jeanette**. Profesora de Medios y Comunicaciones en la Universidad de Westminster. Entre sus intereses investigadores se hallan la política mediática, el servicio público de radiodifusión, la relación entre la televisión y la infancia, la circulación internacional de los programas televisivos y las industrias mediáticas en general. Es directora de la asociación Voice of the Listener and Viewer y miembro del Euromedia Research Group. Entre sus obras más destacadas se encuentran *Creating Preschool Television: A Story of Commerce, Creativity and Curriculum* (2010), *European Television Industries* (2005) y *Selling Television: British Television in the Global Marketplace* (2004).
- **Vázquez Medel, Manuel Ángel**. Catedrático de Literatura Española en la Universidad de Sevilla. Es presidente de Honor de la Asociación Andaluza de Semiótica y director del Grupo de Investigación en Teoría y Tecnología de la Comunicación y del Taller de Poesía en el Máster de Escritura Creativa de la Universidad de Sevilla. Fue el primer presidente del Consejo Audiovisual de Andalucía (2005-2008). Algunos de sus trabajos más conocidos son *La Galaxia Gutenberg frente a la galaxia audiovisual* (1990), *La construcción cultural de*

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Andalucía (1994) y *La Universidad del Siglo XXI en la Sociedad de la Comunicación y del Conocimiento* (2009).

- **Zallo Elguezabal, Ramón**. Catedrático de Comunicación Audiovisual en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Es, además, director actual de la sección de "Estructura y políticas de comunicación" de la Asociación Española de la Investigación de la Comunicación (AE-IC). Su actividad investigadora se circunscribe a cuatro grandes áreas temáticas: investigación en economía y políticas culturales y comunicativas; investigación y divulgación en temáticas de sociedad y política vasca; planificación y gestión estratégica cultural y comunicativa; representación de investigadores en comunicación. Dentro de sus obras más importantes se hallan *Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas en la era digital* (2011), *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales en España, Catalunya y País Vasco* (2012), *El Pueblo Vasco, hoy. Cultura, historia y sociedad en la era de la diversidad y del conocimiento* (2007) o *Libro Blanco del Audiovisual de Euskadi* (2003).

1. 4.4.4. Diseño del guion-cuestionario abierto

El esquema utilizado para desarrollar los cuestionarios consta de cinco bloques temáticos (servicio público de radiodifusión, política audiovisual y regulación, financiación, gestión y cultura audiovisual), equivalentes con las áreas de trabajo sobre las que se articulan las hipótesis y objetivos de la investigación. Su enfoque abierto ha permitido a informantes y cuestionador matizar e incidir en los temas que dirigían la conversación, además de incorporar nuevos ítems de debate cuando la conversación lo requería.

Guion de la entrevista cualitativa semi-estructurada[10]:

Servicio público de radiodifusión

- Razones que justifican la existencia de un servicio público de radiodifusión.
- Entre los modelos de servicio público de radiodifusión que existen en Europa, ¿dónde encuadraría el modelo español y que valoración haría respecto a los otros modelos existentes?

[10] En el tercer anexo se puede consultar el guion en inglés.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

- ¿Cree que el modelo español de servicio público de radiodifusión es complejo e, incluso redundante si analizamos los tres niveles de televisión pública (estatal, autonómica y local), tanto en una época de crisis económica como la actual, como en tiempos de bonanza?
- ¿En qué medida han afectado al servicio público de radiodifusión la apertura del mercado (fin del monopolio y convivencia de un sistema público-privado) y la aparición de nuevos estándares tecnológicos (cable, satélite e internet)?
- A la vista de lo expuesto anteriormente, ¿cuál cree que es el espacio consolidado del servicio público de televisión en Europa y, particularmente, en el caso de España?
- Internet y tecnología digital (TDT), ¿se han verificado las promesas de tematización?

Política audiovisual y legislación

- ¿Considera adecuados los parámetros que marca la legislación europea para el desarrollo de la misión pública? ¿Cree que, en líneas generales, se cumplen?
- ¿Considera adecuados los parámetros que marca la legislación española para el desarrollo de la misión pública? ¿Cree que, en líneas generales, se cumplen?
- Partiendo de la conciencia crítica que se requiere en una época de crisis económica, ¿considera necesaria la existencia de un órgano de control independiente (Consejo Audiovisual)?
- ¿Por qué no se ha puesto en marcha en España el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales?

Financiación

- ¿Debe financiarse el servicio público de radiodifusión con fondos públicos?
- ¿Qué mecanismo de financiación le parece más idóneo?
- ¿Considera que el actual modelo de financiación de la CRTVE favorece el cumplimiento de la misión de servicio público?

Gestión

- ¿Qué modelo de gestión le parece más idóneo?
- ¿Qué elementos u órganos considere imprescindibles para garantizar un servicio público independiente?
- ¿Cuáles son las principales amenazas para el servicio público de radiodifusión?

Cultura audiovisual

- ¿Existe una cultura audiovisual europea? ¿O es una cultura asociada a los países?
- ¿Existe una cultura audiovisual española?
- ¿Importancia del sector audiovisual en Europa: empresarial, político, social, cultural?
- ¿Importancia del sector audiovisual en España: empresarial, político, social, cultural? ¿Relevancia exterior?
- ¿Qué papel juega, desde su punto de vista, la alfabetización mediática en la configuración de un servicio público de calidad?

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Las entrevistas fueron realizadas en persona y mediante un software que permite las comunicaciones de texto, voz y vídeo a través de internet (Skype), a excepción del cuestionamiento a Victoria Camps, quien contestó al cuestionario abierto por escrito y lo devolvió a través de correo electrónico. Todas las entrevistas han sido grabadas y sus audios están guardados para verificar, en caso de que fuera necesario, la validez de los argumentos presentados. En el Anexo que recoge las entrevistas editadas se puede comprobar la fecha y el modo en el que se produjeron las distintas conversaciones.

La selección de los expertos se ejecutó en base a los conocimientos y experiencia de los protagonistas en el ámbito de la comunicación, en general, y del servicio público de radiodifusión, en particular. Además, Enrique Bustamante Ramírez y Victoria Camps Cervera formaron parte del Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal. Carmen Caffarel Serra dirigió la transición de Ente público a Corporación en RTVE.

Para concluir este apartado, consideramos oportuno aclarar que a la hora de elaborar las referencias a las declaraciones extraídas de las entrevistas hemos optado por el siguiente sistema. 1. Cita entrecomillada: (INICIALES e[p]: número de párrafo). 2. Cita sin entrecomillar (INICIALES [e]). La letra e hace referencia a entrevista, y la p, al párrafo en el que se encuentra el texto citado.

La identificación mediante iniciales es la siguiente:

- EBR: Enrique Bustamante Ramírez
- CCS: Carmen Caffarel Serra
- FCF: Francisco Campos Freire
- VCC: Victoria Camps Cervera
- AGC: Ángel García Castillejo
- EGM: Eladio Gutiérrez Montes
- JH: Jonathan Hardy
- PI: Petros Iosifidis
- EMG: Elisenda Malaret i García
- JMP: Juan Montabes Pereira
- JMPA: José Manuel Palacio Arranz

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

- EPP: Emili Prado Pico
- JMSM: José María Souvirón Morenilla
- JS: Jeanette Steemers
- MAVM: Manuel Ángel Vázquez Medel
- RZE: Ramón Zallo Elguezabal

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

1. 5. Estructura de la tesis

La tesis doctoral que se defiende en estas líneas es producto de una beca FPU que el doctorando ha desarrollado en el Departamento de Periodismo de la Universidad de Málaga, entre los años 2009 y 2013, bajo la dirección del profesor Bernardo Díaz Nosty.

El trabajo se encuentra estructurado en tres partes (Introducción. Planteamiento metodológico y teórico de la investigación; Resultados de la investigación. El nuevo modelo de televisión pública en España. RTVE: Riesgos y oportunidades para el cumplimiento del servicio púbico; y Conclusiones, Bibliografía y Anexos), organizadas, a su vez, en distintas subdivisiones.

En el primer apartado se recogen las razones que motivan la investigación, así como las hipótesis y los objetivos de trabajo, finalizando con la propuesta metodológica utilizada; la cual se basa, principalmente, en la revisión bibliográfica y documental y en entrevistas cualitativas a expertos, tanto del ámbito nacional, como internacional. El segundo bloque de la Parte I otorga el protagonismo a la literatura existente sobre comunicación, en general, y televisión (pública), en particular; esto es, al contexto teórico y documental en el que se enmarca el trabajo, así como a las líneas de investigación sugeridas por la literatura académica.

La Parte II constituye el núcleo central de la tesis. Dividida en tres capítulos, en el primero se expone la importancia de la radiodifusión pública en la configuración de la tradición audiovisual europea y se analizan los retos que para los medios públicos audiovisuales aparecen en un futuro/presente determinado por internet, en lo tecnológico, y la liberalización casi total del mercado, en lo comunicativo. En el segundo se estudian las políticas que, acabados los monopolios, configuraron una escena basada en la competencia, y en la que en la actualidad se reclama las fórmulas de la corregulación y de la autorregulación como sustitutas del papel de control que históricamente han desplegado los Estados.

Partiendo de una óptica europea, donde se explica la transición desde la Directiva de Televisión sin Fronteras (1989) hasta las directivas de Servicios de Comunicación Audiovisual (2007 y 2010), se insiste en la importancia de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

existencia de altas autoridades audiovisuales independientes (como la Ofcom en Reino Unido, el CSA en Francia, o el fallido Consejo Estatal de Medios Audiovisual en España) y se finaliza con un análisis del sector audiovisual (televisivo) español y de la Corporación de Radio y Televisión Española.

Se explica, asimismo, la Ley General de Comunicación Audiovisual (2010), la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal (2006), la Ley de Financiación de la Corporación RTVE (2009) y el Real Decreto-ley 15/2012; ubicándose, en el tercer capítulo de esta parte, TVE en un contexto definido por la concentración –propiedad, ingresos y audiencia- y la saturación, y condicionado por las incertidumbres derivadas del modelo de televisión digital terrestre y la drástica caída de la facturación publicitaria, principal sustento del sistema. En este punto se destaca la fragilidad económica de la Corporación –y, por extensión, de la televisión pública en sus tres niveles-, su retroceso en los indicadores de audiencia y la creciente cercanía con el poder gubernamental al tiempo que se aleja de su función social.

La Parte III está integrada por las conclusiones, por una versión en inglés de las mismas y una explicación de la relevancia de la investigación (requisito para la Mención Internacional), por la bibliografía utilizada y por una serie de anexos, entre los que hay que mencionar, además de diversos documentos de consulta recomendada para una mejor contextualización de la tesis, un texto editado con las 16 entrevistas a los expertos, el cual se ha titulado "Conversaciones sobre televisión pública".

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

1.6. Consideraciones finales y agradecimientos

Las palabras que construyen el relato de esta tesis doctoral son, a la vez, el cierre a una relación con la Universidad de Málaga que se ha extendido a lo largo de una década. Los primeros tiempos como estudiante, los últimos vividos sobre la tarima del aula; siempre admirando a unos profesores y alumnos que han hecho de la educación pública uno de los grandes referentes del sistema español, y que hoy, contra viento y siendo marea, luchan valientemente por la conservación de las conquistas sociales alcanzadas desde el comienzo de la democracia.

Los cuatro años finales en la UMA, beca FPU mediante, son los que hoy me enfrentan a este folio en blanco, sin mucho más que decir que un "gracias" sin reservas.

Un agradecimiento dirigido, en primer lugar, a los miembros del tribunal, a quienes también pido disculpas por todos aquellos errores que encierre el texto, que no son sino fruto de la inexperiencia de quien lo firma. Gracias también a mi director, Bernardo Díaz Nosty, por su sabiduría e infinita paciencia, a mi familia, a Pili y a mis amigos, por su ayuda y apoyo incondicional.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

CAPÍTULO 2.

ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

2.1. Estado de la cuestión

En este apartado se revisan los principales estudios y la literatura existente sobre el servicio público de radiodifusión en el ámbito comunitario y español. Se presta una especial atención a los textos que se han ocupado de Radiotelevisión Española, como referente del sistema televisivo nacional, y de su emplazamiento en el contexto de las televisiones públicas europeas. Debido a la orientación de la tesis, también adquieren un peso notable los trabajos que relacionan la televisión con la legislación, así como el escenario que habilitan las propias políticas audiovisuales.

2.1.1. El servicio público y RTVE en la literatura comunicativa española y comunitaria

Escribía Giovanni Sartori en *La sociedad teledirigida* (1998) que la televisión había hecho que la humanidad evolucionara del homo sapiens, producto de la cultura escrita, al *homo videns*, y su destronamiento de la palabra escrita por la imagen; que el acto de "telever" había cambiado la naturaleza humana, pero que, sin embargo, no nos preocupábamos por comprender la naturaleza del medio.

Cercano el 60 aniversario de la televisión en España, sorprende, como ya señalaba el profesor Enrique Bustamante en 2005, el contraste entre el interés de los medios por escribir sobre televisión y la escasez de trabajos académicos sobre la misma. Decía Bustamante: "Nunca como en este ámbito queda tan claro que la investigación difícilmente logra despegar de la experiencia social de su entorno –de la ausencia en este caso- o que raramente se investiga aquello que no se vive en una sociedad determinada" (2005: 1).

Lamentaba, además, que RTVE no cultivara la costumbre de realizar informes y estudios al estilo de la BBC, y de que en España no existieran trabajos como los de Marc Raboy[11], o elaborados por autoridades independientes –ni siquiera autoridades

[11]Marc Raboy es catedrático en el Departamento de Historia del Arte y Estudios de Comunicación de la McGill University de Montreal (Canadá) y responsable de la Beaverbrook Chair in Ethics, Media and Communications. A lo largo de las últimas tres décadas ha orientado su trabajo hacia el estudio del espacio que el ciudadano ordinario ocupa en el foco de atención mediático y qué voz le otorgan las grandes corporaciones. En sus últimas investigaciones se ha cuestionado si la sociedad de la información ha mejorado realmente la capacidad de la sociedad para comunicarse, así como a la gobernanza de la comunicación y los medios en una época globalizada.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

independientes- como el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) en Francia o la Ofcom en Reino Unido[12] e, incluso, la Comisión Federal de las Comunicaciones (FCC) estadounidense.

Pese al escenario de escasez de estudios en España sobre televisión, comprobamos cómo en la última década han aumentado estas investigaciones a raíz de la celebración del medio siglo de historia del medio (y del operador público estatal), la reforma del sector audiovisual (en el contexto de la Ley General de Comunicación Audiovisual, la Ley de Financiación de la Corporación RTVE, la Ley de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal –en el ámbito español-, las directiva de servicios de comunicación audiovisual de 2007 y 2010 y la revisión de la normas relativas a las telecomunicaciones –en el contexto europeo-) y la degradación de los servicios públicos originada por la crisis económico–financiera de 2008.

Asimismo, la recta final de la primera década del siglo XXI también se ha caracterizado por la puesta en marcha de monográficos científicos preocupados por la posición de los medios públicos en el nuevo escenario definido por la crisis y la irrupción de internet. Entre las diversas experiencias, nos detendremos en un número doble de *Infoamérica-ICR*, la primera entrega del volumen octavo del *International Journal of Media & Cultural Politics*, el decimoquinto de *Comunicaçao e Sociedade* y el número 84 de *Telos*, donde Emili Prado (uno de los expertos

A comienzos de siglo estudió en profundidad la radiodifusión canadiense. Entre sus proyectos más significativos han de ser mencionados *Media divides: Communication rights and the right to communicate* (2010), "Mapping Global Media and Communication Policy", "Marconi and Our Time: Innovation, Communication, Technology and Globalization" o "The New Environment for Global Media Governance". Asimismo, en su producción científica destacan los títulos relativos a la interacción entre los medios de comunicación y los movimientos sociales de Quebec o los informes elaborados para la UNESCO o la Corporación de Radiodifusión de Japón. Además, son referencia obras como *Broadcasting, voice and accountability: A public interest approach to policy, law and regulation* (2008); *The role of the State in broadcasting governance / Le rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion* (ed.) (2006), *Public Service Broadcasting in transition: A documentary reader* (ed.) (2003); *Public broadcasting for the Twenty-first Century* (ed.) (1996); *Missed opportunities: The story of Canada's broadcasting policy* (1990); *The handbook of global media and communication policy* (ed.) (2011); o *Digital solidarities, communication policy and multi-stakeholder global governance: The legacy of the world summit on the Information Society* (2010).

[12] La Office of Communications británica realiza informes anuales en los que revisa la situación del sector audiovisual en términos comunicativos, económicos, regulatorios y de gobernanza. Asimismo, hace públicos sus programas de trabajo. El CSA además de los trabajos anuales elabora informes extraordinarios a petición del Gobierno o del Parlamento, e infinidad de estudios y dossiers específicos. Cumple funciones de observatorio (recepción de canales, diversidad en los medios audiovisuales, etc.) y cuenta con un boletín, *La Lettre,* a través de la que informa sobre la actualidad del sector. En España, el Consejo Audiovisual de Andalucía (Ca:A) lleva a cabo el *Barómetro Audiovisual de Andalucía* e informes sobre pluralismo político. En Cataluña, la publicación más importante del Consejo es *Quaderns del CAC*, aunque también realiza informes anuales y trabajos de investigación relacionados con la comunicación audiovisual.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

seleccionados para el panel que recoge la metodología de este trabajo doctoral) reflexiona acerca de los contenidos y servicios para la televisión digital.

En *Infoamérica* 3-4 (mayo-diciembre 2010) el profesor Díaz Nosty situaba al mercantilismo en el índice de mayor estrés para las televisiones públicas, incluso en aquellos Estados donde el servicio público de radiodifusión goza de una sólida tradición:

> "Si estas se sostienen con alta audiencia y sin problemas de financiación, son combatidas porque restan espacio de negocio a la explotación industrial, haciendo prevalecer en la crítica los intereses comerciales y mercantiles sobre los políticos y culturales. Donde aquellas encuentran problemas de financiación, la crítica no parte tanto de la sociedad que las mantiene como de los operadores privados que se erigen en intérpretes de la sociedad y denuncian lo que califican de despilfarro. En ambos casos, la presión viene de la misma fuente" (2010: 4).

El futuro de la televisión pública recorre en 250 páginas los principales debates sobre el horizonte de los medios de "titularidad ciudadana[13]", a través de las firmas de Petros Iosifidis, experto en políticas audiovisuales; Paul Smith; Peter Humphreys, quienes contextualizan sus trabajos en Alemania y Reino Unido; Cinzia Padovani –estudia el pluralismo de la información televisiva en Italia-, Angelika Wyka-Podkowka, se ocupa de la 'berlusconización' de las estructuras en Europa del Este; Meike Ridinger; Karol Jakubowicz, analizan el servicio público desde la perspectiva de los nuevos medios; José María Souvirón Morenilla; Miguel Ángel Sacaluga; Enrique Bustamante (los tres dirigen sus investigaciones hacia la reforma legislativa española); Gunn Enli, centra su atención en las audiencias infantiles; Bernie Grummel, hace lo propio con la educación y la cultura; El Houssine Majdoubi, escribe sobre los servicios en árabe en las televisiones públicas occidentales; Patricia Ortega; y Jesús Martín Barbero, que abordan el futuro de los medios públicos en América Latina.

El *International Journal of Media & Cultural Politics* busca respuesta al enunciado que cuestiona si los operadores públicos caminan hacia la conversión en medios públicos en el entorno digital o si, por el contrario, se dirigen a lo que Karen Donders, Caroline Pawles y Jan Loisen denominan un "algo" indefinido. El volumen, que data de 2012, explora los modos en los que diferentes países europeos afrontan la

[13] Entendemos "titularidad ciudadana" en la dimensión que presenta el término inglés *accountability*, reclamando responsabilidad y rendición de cuentas a los operadores.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

dificultad de definir el rol del servicio público de radiodifusión y de las instituciones públicas en la nueva ecología mediática, atendiendo a los retos políticos, legislativos y a ciertos fracasos de las perspectivas del mercado e, incluso, de la construcción de la democracia social.

De 2009 es el especial de *Comunicaçao e Sociedade* dedicado al 50 aniversario de la emisión de los primeros telediarios en Portugal[14]. La revista presenta distintos artículos en los que se analiza la evolución de los informativos en televisión en diferentes Estados, entre ellos España.

El artículo "Contenidos y servicios para la televisión digital", de Emili Prado, sintetiza algunas de las grandes interrogantes de una nueva corriente de investigación orientada hacia el estudio del consumo de contenidos en movilidad; de la que también participan, en la misma entrega de la publicación, García García, Vinader Segura y Albuin Vences con "Televisión tradicional y televisión móvil. Estrategias para contenidos televisivos en movilidad", todo como parte de la cultura audiovisual en la era digital.

Los ajustes del servicio público de radiodifusión también han propiciado numerosos encuentros científicos y académicos, entre los que podemos destacar el congreso "Crisis y políticas. La radiotelevisión pública en el punto de mira", celebrado en Bilbao en octubre de 2012, así como la serie de jornadas que periódicamente organizan instituciones como VLV[15] en Reino Unido.

El congreso de Bilbao, que puede ser empleado en parte como síntesis del debate académico de la última década sobre la posición del servicio público en el cambiante paisaje audiovisual comunitario, gestionó un amplio diálogo en torno a la financiación y la gestión, las nuevas tecnologías, la proximidad, la profesionalización, los contenidos, las estructuras informativas y las interrogantes que plantea la regulación.

[14] Como en España, en Portugal los 50 años revitalizaron el interés por estudio del medio y de la televisión pública. En esta dinámica se inserta el libro de Silvio Correia Santos *Os media de serviço público* (2013), que analiza la tradición del sistema mixto audiovisual europeo y los retos de la televisión pública en la era digital.

[15] Voice of Listener and Viewer (VLV) es una organización fundada en Reino Unido en 1983 para representar y defender los intereses de los ciudadanos y dar sonoridad al habla de los oyentes y los telespectadores en todas aquellas materias relacionadas con la radiodifusión. Peternece a la EURALVA (European Alliance of Listeners' and Viewers' Association), en la que también se encuentra la española iCmedia, la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de los Medios.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Sobre esa última idea, Enrique Bustamante, en *La contrarreforma audiovisual socialista* (2010), argumenta que el espacio público democrático está experimentando una profunda regresión que aleja al sistema español de la óptica europea y lo aproxima a las realidades estadounidense y mexicana, definidas por el papel residual de los radiodifusores públicos, como ocurre con la PBS en Estados Unidos, y la existencia de dos operadores privados que concentran inversión publicitaria y audiencia (Televisa y Azteca, en México; Mediaset y Atresmedia, en España); como consecuencia del abandono de toda filosofía basada en el ciudadano y la conversión de la comunicación en un simple mercado.

Gráfico 1. Hibridación del sistema de medios español

Elaboración propia.

Esta tendencia genera, concluye Bustamante, consecuencias devastadoras en la esfera democrática y hace del sistema televisivo español un modelo único en Europa Occidental, y lo sincroniza con los nuevos desarrollos audiovisuales que se están consolidando en Europa del Este, donde, de acuerdo con Angelika Wyka-Podkowka, los medios de comunicación abandonaron el régimen comunista para entrar a formar parte de una sigilosa conspiración de intereses políticos y empresariales. En su artículo "Riesgo de berlusconización" (2010), argumenta que la radiotelevisión pública en los países que un día estuvieron bajo el control de la URSS se encuentra sometida a una intensa politización, canalizada mediante dos vías. En primer lugar, los órganos de control llamados a garantizar los valores democráticos operan de

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

acuerdo a simpatías políticas e intereses particulares. El segundo nivel se refiere al elevado control de los mensajes.

La visión que el comunismo soviético prestaba a los medios de comunicación respondía a tres trazas básicas: centralización, emplazamiento del partido comunista a la cabeza de la estructura y saturación (Dragomir 2003 y Mickiewicz 1999). El fin de la Unión Soviética supuso una reforma obligada del sistema de medios, que evoluciona según la concepción de Europa Occidental (erigida sobre la coexistencia de medios de titularidad pública y privada), aunque arrastró las características básicas que habían definido al modelo comunista.

Se dibuja, así, un escenario que muestra a los sistemas de medios de los Estados postsoviéticos inmersos en un proceso de "italianización", ya que reproducen los mismos patrones que aparecieron en el país transalpino en la década de los noventa y que según Mancini (2004) tienen que ver con el control estricto de los medios de comunicación por parte del Estado, un alto nivel de partidismo, un fuerte grado de integración de las élites político-mediáticas y la ausencia de una ética profesional independiente y compartida.

Asumiendo las prerrogativas de Mancini, el profesor de la Universidad de Ljubljana Slavko Spichal concluye, al igual que Wyka-Podkowka, que tras la "italianización" aparece en el horizonte una amenaza real de "berlusconización": monopolio público-privado y sensacionalismo. Así, los medios de masas lejos de ser los guardianes de la democracia, tal y como se espera de ellos, se convierten en herramientas empleadas por una minoría para difundir su mensaje y limitar la articulación de la opinión pública.

2.1.2. El servicio público de televisión

Karol Jakubowicz, miembro durante varios años del Consejo Intergubernamental del Programa Intergubernamental para el Desarrollo de la Comunicación de la UNESCO, planteaba en *Media revolution in Europe: Ahead of the curve* (2011) la construcción de una nueva noción de los medios de comunicación que encontrara un lugar adecuado al "*Web lifestyle*" del que Bill Gates hablaba en *Business @ the speed of thought: Using a digital nervous system*(1999), y que alcanzara, también, una balanza

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

legislativa entre la libertad de mercado y la protección de los derechos y libertades fundamentales en un espacio social aún poco explorado. El carácter incierto de este encuentro de intereses comerciales y valores requiere, señala Jakubowicz, un tratamiento *vis-à-vis* con el reto digital y online.

Exponía Paddy Scannell en *Radio television and modern life* (1996) que la misión pública era la base de la radiodifusión. Es, por tanto, el servicio público de televisión, un bien social público y democrático (Harrison y Woods 2001). Cierto es que no existe una definición –práctica- estándar del alcance de la misión pública, aunque no es menos verdad que en Europa históricamente ha sido la clave de la configuración del mercado y de las políticas audiovisuales, a pesar de las últimas derivas hacia la comercialización, articuladas, por ejemplo, en conceptos como el de corregulación o en la defensa prioritaria de la libre competencia.

Volviendo la vista atrás en el tiempo, en Europa la literatura sobre el servicio público de radiodifusión es abundante, en número y alcance, tanto desde una óptica nacional, como desde el posicionamiento comunitario. De hecho, Europa es el baluarte histórico de una expresión democrática de la comunicación que se difumina en el escenario norteamericano y que en Iberoamérica pugna por alcanzar un papel protagonista, apoyándose en la vitalidad de las expresiones más cercanas a la comunidad (Díaz Estévez y Peña Moya 2010).

La tradición/cultura audiovisual europea –con todas las matizaciones que pudieran incorporársele al término- ha sido edificada sobre las ideas contenidas en títulos como *Television in Europe* (1992), en el que Eli Noam aborda la evolución de los operadores públicos, monopolios hasta finales de los años 70 (90 en el caso de España); analizando, asimismo, las transformaciones tecnológicas, políticas y económicas previas a las primeras regulaciones comunitarias, y proyectando un lúcido esquema de los sistemas de medios a lo largo del continente y las fuerzas de cambio que actúan sobre ellos. El corpus principal de la obra es una serie de textos que cubren las características dominantes de la radiodifusión en una treintena de países.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En un plano similar, Jay G. Blumler[16] confronta en *Television and the public interest* (1992) los distintos modelos de televisión que históricamente han estado presentes en Europa, haciendo hincapié en la posición de los medios públicos ante la oleada del comercialismo. Presentado el escenario general, se ocupa del estudio individual de los sistemas mediáticos operativos en el continente, destacando la diversidad existente en Países Bajos o la multiculturalidad suiza, y situando el modelo británico como referente histórico.

Tres años después, *Television: The public sphere and natural identity* (1995), de Monroe E. Price, se concentra en el significado de conceptos eje como el de independencia, relacionándolos con televisión y prensa (¿Cuál es su impacto en el proceso democrático?), o los límites de la posición regulatoria de los gobiernos (¿Cómo utilizan los grandes grupos la regulación para cobrar ventaja?), con el propósito de explicar el proceso a través del que la sociedad entiende la reubicación de la televisión como elemento sociocultural y agente mediático en un escenario globalizado.

En este periodo se convierte en texto de consulta obligada *Television and public sphere: Citizenship, democracy and the media* (1995), de Peter Dahlgren, el cual avanza en la comprensión de la función y vitalidad de los sistemas políticos contemporáneos, tarea que requiere de manera inevitable de los medios de comunicación, en general, y de la televisión, en particular, por ser un elemento central de conexión en las sociedades mediatizadas, que desarrollan parte de su significado en la realidad televisada. La obra se sostiene teóricamente sobre conceptos-tipo como el de sociedad civil o esfera pública, vinculados al análisis crítico de la televisión como periodismo cercano a los géneros populares: identifica sus límites y posibilidades y concede protagonismo a la audiencia, a su capacidad para interpretar o resistir la influencia de los mensajes transmitidos, así como a su habilidad para construir esquemas de significado distintos.

[16]Blumler, profesor emérito de las universidades de Maryland y Leeds, es un firme defensor del espacio público de debate. El libro ocupa un lugar destacado entre sus aportaciones al estudio de los medios y las políticas democráticas, junto a títulos como *Television in politics: Its uses and influence*(1968); *The uses of mass communication* (1974); *Broadcasting finance in transition* (1991); o *The crisis of public communication* (1995).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En 2007, coincidiendo con la aprobación de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, Petros Iosifidis[17] trabaja con los retos de los operadores públicos tras la digitalización en una obra titulada *Public television in the digital era. Technological challenges and new strategies for Europe* (2007). Señala que la sostenibilidad de la televisión pública en los sistemas audiovisuales y digitales en Europa Occidental pasa por ser competitivos y eficientes. El trabajo es interesante porque cuenta, además de con la revisión de un amplio catálogo bibliográfico, con entrevistas a expertos de la industria mediática, reguladores y académicos, con el objetivo de ofrecer una radiografía de la salud de los medios públicos en Reino Unido, Francia, España, Irlanda, Suecia y Grecia.

Con una orientación similar, y coincidente en el tiempo, hallamos *Audiovisual Media Services without Frontiers: Implementing the rules* (2007), de Susanne Nikoltchev, donde se explica la cultura pública en clave europea como resultado de la coexistencia de las diferentes realidades políticas, económicas e identitarias. La publicación examina el desarrollo del servicio público de radiodifusión con espíritu crítico de cara a la era digital: expectativas y razón de ser en la realidad de la web: ¿Cuáles son las demandas y cómo se afrontan?

Entre las aportaciones más recientes no debemos olvidar *Reinventing public service television for the digital future* (2010), de Mary Debrett, donde se reproduce la lucha del servicio público con un progreso tecnológico que al traer a nuevos actores al escenario podría hacer innecesaria su presencia en base a una triple argumentación[18]: fragmentación cultural, la aparición de tecnologías que facilitan la multiplicación de canales, y la ética del mercado, como respuesta neoliberal garantista de la protección de los derechos y libertades fundamentales.

[17]Petros Iosifidis, profesor de Políticas de Comunicación y Medios en la City University de Londres, es uno de los referentes académicos en el campo del servicio público de radiodifusión y la regulación audiovisual en la era digital. Además de los textos mencionados en este capítulo, es autor de los libros *Global media and communication policy* (2011) y *Reinventing public service communication: European broadcasters and beyond* (2010), así como de los artículos "Mapping digital media: Digital television, the public interest and European regulation" (2012), "The public sphere, social networks and public service media" (2011) o "Pluralism and concentration of media ownership: Measurement issues" (2010).

[18] La literatura que cuestiona la evolución de las televisiones públicas se encuentra abanderada por el trabajo de Michael Tracy *The decline and fall of public service broadcasting* (1998), en el que se defiende la idea de que los operadores públicos han sucumbido ante los intereses del mercado y han abandonado el papel vital que desempeñaron en la configuración de la mayoría de los sistemas audiovisuales en el mundo.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La investigación de Debrett estudia la reinvención del servicio público de radiodifusión a partir del análisis de seis radiodifusores: BBC y Channel 4 en Reino Unido; SBS y ABC en Australia, TVNZ en Nueva Zelanda y el Public Systmen Television, en Estados Unidos, concluyendo que las razones que justifican la existencia de los medios públicos en la era digital, en la era de la televisión a petición, son las mismas que justificaron su puesta en funcionamiento: defender el interés público, hoy día en un contexto de mercantilización global, y la defensa de la esfera pública como foro para el diálogo democrático, en el que a los ciudadanos se les entregue una información imparcial y ajena a los intereses corporativos[19].

Media, markets and public sphere: European media at the crossroads[20] (2010), editada por Jostein Gripsrud y Lennart Weibull con un enfoque similar al planteado por Monroe E. Price en *Television: The public sphere and natural identity*, construye un mapa con los principales cambios habidos en las esferas públicas europeas durante la segunda mitad del siglo XX, en el que trabaja en profundidad sobre las transformaciones estructurales en la radiodifusión, la prensa y las relaciones entre los medios y el poder, identificándolas como radiografía de la historia cultural de la sociedad. Cuenta, además, con una parte comparativa en la que se explora el cómo y el por qué los medios han influido decisivamente en las áreas angulares de la organización, desde el funcionamiento de la economía, hasta la socialización de los niños.

El libro recupera parte del título de una obra de 1994 titulada *Public television for sale: Media, the market and the public sphere*, donde William Hoynes se aproximaba, desde la perspectiva de la sociología, a la televisión pública estadounidense, su escasa financiación y su papel en un mercado audiovisual dominado por la oferta privada, para concluir que la PBS había abandonado su compromiso original con la población al implementar una programación de bajo

[19] Esfuerzos como el de la BBC en su plataforma web confirman que, efectivamente, los medios públicos disponen de la capacidad para ser los referentes audiovisuales en el paisaje en red (Díaz Nosty 2013).
[20] *Media, markets and public sphere* pertenece a la serie Changing media, changing Europe, editada por el profesor de sociología Peter Golding, la cual se ocupa del cambiante escenario de los medios en Europa. Es un proyecto liderado por visiones originales de investigadores de todo el continente que tratan de generar una palestra de debate sobre las transformaciones en las escenas culturales, políticos y mediáticos que se insertan en un complejo contexto socioeconómico definido por la digitalización.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

perfil sociocultural. Hoynes reclamaba un sistema público reflexivo, ya que la aplicación pura del mercado libre amenazaba la diversidad y el pluralismo.

En 2001, Hoynes, con la colaboración de David R. Croteau, revisa la obra –al menos en parte- en un texto titulado *The business of media: Corporate media and public interest*, introducción al negocio de la comunicación en la que los autores explican el modelo del libre mercado y el concepto de esfera pública[21] –en los términos en los que Habermas lo entendía en *The structural transformation of the public sphere* (1989)- contextualizados en una necesaria balanza entre beneficios e interés público, que considera a los medios como fuente de civismo e innovación social.

Public broadcasting and political interference (2011), de Chris Hanretty, aborda las resistencias, más intensas en unos contextos que en otros, de los operadores públicos ante los intentos de la política de intervenir en ellos. Aporta un enfoque comparativo entre Reino Unido, Suecia, Italia y España, con el objetivo final de reclamar independencia política para los operadores públicos, dada su importancia en la construcción del espacio político democrático.

Histories of public service broadcasting on the web (2012), editado por Maureen Burns y Niels Brüger, explica múltiples relaciones entre los operadores públicos y la World Wide Web; como cuál es el significado de los operadores nacionales en un entorno sin barreras físicas, qué presiones sufren no solo los operadores públicos, sino también los privados, cuando deciden implementar servicios online, o cómo lidian con la transición de un modelo 'uno-para-muchos' a otro 'muchos-para-muchos'.

Public service media and policy in Europe (2012), Karen Doners, trata el impacto de la normativa europea y de distintas disposiciones de la Comisión sobre el servicio público, incidiendo en la preocupación de que se priorice el interés económico por

[21]Croteau y Hoynes proponen dos modelos mediáticos, el del Mercado (*Market Model*) y el de la Esfera Pública (*Public Sphere Model*). El primero aparece definido por la venta de productos, realizada por compañías cuya misión es la de generar beneficios a dueños y accionistas y tratan a la audiencia como consumidores. Es un planteamiento basado en el entretenimiento y en la publicidad, contrario a cualquier regulación que pueda interferir en la dinámica propia del sistema. La diversidad y la innovación son vistas como herramientas para generar nuevos nichos de mercado. La segunda propuesta parte del uso de los recursos públicos para servir a la ciudadanía, promueve la creación de una sociedad activa a través de la información, la educación y la integración. Promociona, asimismo, la diversidad y la innovación como elemento central de la representación cívica.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

encima del público en el contexto de transición de las corporaciones públicas a plataformas online públicas.

Un argumentario similar propone Stephen Cushion en *The democratic value of news: Why public service matters* (2012), considerando que en la era de las *information-rich democracies* el elemento central es la calidad de la información que reciben los ciudadanos. La monografía compara el valor democrático de las noticias producidas por los medios públicos y los conducidos por el mercado, preguntándose si debe la sociedad seguir financiando las estructuras públicas en un escenario masificado. Encuentra la respuesta a través del estudio del impacto que las noticias tienen en el conocimiento de las personas, en la participación cívica y en los niveles de confianza constatables dentro de los sistemas competitivos, comprobando que el valor democrático de la información aparece con mayor frecuencia cuando es producida en las corporaciones públicas, mientras que en la oferta comercial se desarrolla con mayor profusión los estándares editoriales.

En el plano español tampoco podemos olvidarnos de estudios como el planteado por Juan Luis Manfredi Sánchez en *La televisión pública en Europa* (2008), actualización de un trabajo presentado en 2004 con el nombre *La televisión pública en la transformación del Estado de Bienestar*, en el que otorgaba al servicio público de radiodifusión –de acuerdo con la tradición de Europa- un papel clave y emblemático, argumentado en una narración en la que se ausenta con intermitencia la conciencia crítica, en el funcionamiento del Estado democrático, siempre que actúe como garantía del cumplimiento del derecho de acceso en la Sociedad de la Información.

En la redacción de 2008 –asentada sobre la disertación doctoral del autor, en la que comparaba las televisiones públicas estatales desde una triple perspectiva: política, económica y social- Manfredi estudia los servicios audiovisuales en Alemania, Francia, Estados Unidos y España, donde critica la reedificación de RTVE sobre una base alejada de su entorno comunitario de referencia y desacorde con los retos que plantea la época digital, tanto en la administración financiera, como en la propuesta de contenidos.

Con un título similar, *La televisión pública en la Unión Europea*, José Juan González Encinar había coordinado en 1996 la edición del primer gran estudio

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

jurídico en español sobre la televisión pública en Europa, desde el doble posicionamiento del derecho nacional y comunitario –primer capítulo-. El libro es una compilación donde el especialista en derecho de la comunicación analiza el régimen jurídico del servicio público en Reino Unido, Alemania, Austria, Francia, Italia y España.

Propone, ya en aquel momento, la oportunidad de la revisión del planteamiento histórico de la televisión pública ante el avance tecnológico (en España se había aprobado recientemente la regulación de las transmisiones por satélite, cable y televisión local por ondas terrestres), y la consolidación de la oferta comercial privada. Asimismo, recoge la tendencia liberalizadora de la legislación europea, la tradición de universalidad y responsabilidad cultural de la BBC en Reino Unido, la libertad constitucional (*rundfunkfreiheit*) en Alemania, la inestabilidad legislativa en Francia –donde para compensar la privatización de TF1 se creó el Conseil Supirérieur de l' Audiovisuel -, el triple sistema de financiación (canon, publicidad y aportaciones dinerarias de los accionistas) de la RAI, y la incoherencia constatable entre la realidad de la televisión pública española y las exigencias recogidas en la Carta Magna de 1978, alertando sobre el problema de la manipulación informativa y el clientelismo político.

También próximo a este ámbito jurídico-legislativo se encuentra *El servicio público de televisión* (2004), de Juan Manuel Herreros, que enmarca el servicio público como concepto político y de derecho en el marco que proporciona la Constitución Española del 78. Herreros describe el Derecho que regula la misión pública de la televisión en su triple naturaleza (estatal, autonómica y local) y se une, en el capítulo de conclusiones, a la corriente académica que exige la creación de instancias de control autónomas e independientes.

Las obras de Manfredi y Herreros son muestra de los trabajos que florecen a raíz del momento histórico de redefinición del servicio público, impulsado por la reforma legislativa y por la transición hacia nuevos estándares tecnológicos, que en parte ya anunciaron a comienzos de siglo los profesores Miguel de Moragas y Emili Prado en libro titulado *La televisió pública a l'era digital –La televisión pública en la era digital*-(2000), un estudio comparado de políticas comunicativas en el que se

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

detallaban los retos del SPR ante el cambio de referente técnico, en el que reclamaban una reforma profunda del modelo, insistiendo en los contenidos. En el texto se advierten los fenómenos de concentración empresarial y multiplicación (saturación) de la oferta. La obra incluye, además de numerosos referentes al entorno europeo, un capítulo dedicado a la relación entre la televisión pública nacional y catalana: *Les claus del debat sobre la televisió pública a Espanya i a Catalunya –Las claves del debate sobre la televisión pública en España y Cataluña-.*

En la configuración histórica de la televisión española, el nivel autonómico adquiere una presencia notoria, como importante también es la propia dimensión pública en la estructuración del escenario audiovisual regional, a través de la Federación de organismos de radio y televisión autonómicos (FORTA)[22].

El estudio de las televisiones regionales en España ha estado supeditado, señala Díaz Estévez (2012), a cuestiones relacionadas con los modelos de funcionamiento y de gestión, las realidades legislativa y jurídica, las innovaciones tecnológicas, y a las funciones que deben cumplir y su relación con el desarrollo y fortalecimiento de las industrias audiovisuales autonómicas; en detrimento de trabajos centrados en las audiencias y la programación.

Explica la autora que el debate sobre la importancia de la televisión regional en Europa comenzó en la década de los 80, paralelamente al inicio de las primeras experiencias en España (Cataluña, en 1983 y el País Vasco, en 1982), incluso antes del desarrollo normativo. Surgían entonces las preocupaciones por la necesidad de crear estructuras audiovisuales representativas de los espacios geográficos con características lingüísticas y culturales diferenciales. La implantación de los canales autonómicos ha estado vinculada al proceso de descentralización estatal y a la evolución económica y social de las comunidades a las que pertenecen y al abrigo de la Ley de Tercer Canal (1983).

A mediados de los noventa, Miquel de Moragas y Carmelo Garitaonandía sistematizaron y describieron la realidad de las televisiones regionales en Europa en

[22] En la actualidad integran la FORTA la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía, la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, el Ente Público de Radio Televisión Madrid, la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana, la Compañía de la Radio Televisión de Galicia, la EuskalIrrati Telebista, el Ente Público Radiotelevisión Canaria, el Ente Público Radiotelevisión Castilla-La Mancha, la Radiotelevisión de la Región de Murcia, la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias y el Ens Públic de Radiotelevisió de les Illes Balears.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

su obra *Descentralisation in the global era. Televisions in the regions, nationalities and small countries of the European Union* (1995), donde distinguen siete modelos de televisión según el tipo de emisión que realizan y, entre otros planteamientos, acuñan la referencia "televisión de proximidad" como redefinición de los conceptos de televisión regional y local. El monográfico, que parte de un informe presentado un año antes ante la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo con el título de "El papel de las televisiones regionales", fue actualizado en 1999 de acuerdo con las nuevas exigencias del entorno digital en un nuevo texto titulado *Televisión de proximidad en Europa: experiencias de descentralización en la era digital*.

En la misma línea se encuentra *Le televisioni pubbliche nelle regioni d'Europa* (2005), coordinada por Giuseppe Richeri a partir de una investigación colectiva solicitada por la Asociación Europea de Televisiones Regionales (CIRCOM), donde hallamos un amplio capítulo dedicado a los operadores autonómicos españoles, su oferta de programación, estructura administrativa y realidad jurídica.

Díaz Estévez incide en la escasez de investigaciones referidas a los contenidos o a la audiencia; salvando estudios como *Identidades regionales y locales en la era de la comunicación transnacional* (2000), monográfico coordinado por la profesora de la Universidad de Málaga y actual presidente del Consejo Audiovisual de Andalucía, Emelina Fernández, en el que se pone de relieve la importancia de preservar las culturas locales en un mundo globalizado y tendente a la homogeneidad.

Reseñable es también el texto de la profesora de la Universidad de Vigo Caroline Domingues *Identité régionale et médias: L'exemple de la Galice* (2005), un análisis sobre el papel que desempeñan los medios de comunicación en la conservación y promoción de la identidad regional a través de herramientas como el lenguaje.

No obstante, muchos de estos textos son, comenta Bustamante (2005), descriptivos y no abordan los problemas evidentes de las televisiones públicas: indefinición de sus misiones de producción y programación, planteamientos económicos insostenibles, o modelos de gestión excesivamente cercanos a los gobiernos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En torno a los retos apuntados, *Los desafíos de la televisión pública en Europa*[23] (2007), compilación coordinada por Elsa Moreno, parte de la premisa de que la televisión pública europea, como institución comunicativa, atraviesa una aguda crisis de identidad a causa de la extensión de la comercialización, que se ampara en el principio de la libre competencia. En el libro se debaten el posicionamiento de los operadores públicos en el escenario digital, su modo de financiación y la calidad en la producción de contenidos, a través del acercamiento a procesos como la reorientación de RTVE para sobrevivir a una abultadísima deuda, o los procesos de negociación de la cuantía de la licencia en Reino Unido.

En un plano de análisis previo, *Transformaciones de la radio y la televisión en Europa* (2007), coordinada por Carmen Peñafiel, otorga el protagonismo a la evolución de ambos medios al abrigo de los cambios tecnológicos. Se divide en dos bloques, el primero enfocado al presente y futuro de la radio; el segundo, concienciado con los procesos de cambio en la televisión, desde las oportunidades de la televisión pública en la era digital, hasta la actualización de la legislación europea, sin perder el horizonte a las modificaciones que ha introducido la tecnología digital en el nuevo modelo de programación y consumo, determinado principalmente por la TDT y el consumo en movilidad.

Sobre las dudas focaliza Bienvenido León Anguiano su estudio *La televisión pública a examen* (2011), donde considera que la televisión inicia una transformación hacia lo que llama una nueva "comunicación de servicio público", que exige a los operadores públicos ser refuerzo de la sociedad democrática y de la defensa del ciudadano frente al mercado en una época caracterizada por la sobreabundancia de información y el cambio tecnológico permanente.

Es interesante referir dentro de la óptica del cuestionamiento, asimismo, tres obras procedentes del entorno alemán que son especialmente críticas con la radiodifusión pública: *Sind ARD und ZDF nochzuretten?: Tabuzonenimöffentlich-rechtlichen Rundfunk*(2009), de Johannes Ludwig, *Die Nimmersatten: Die*

[23] Rosario de Mateo y Laura Bergés idean un planteamiento parecido en *Los retos de las televisiones públicas. Financiación, servicio público y libre mercado* (2009) al argumentar que la mayor amenaza para el SPR es la incapacidad de las distintas sociedades para resolver el conflicto entre interés público y financiación pública, originado tras la apertura del mercado en la década de los 80 y 90.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Wahrheitüber das System ARD und ZDF, Hans-Peter Siebenhaar, y *ARD/ZDF undunser Geld*, escrito por Wolfgang Schwab y Dirk A. Leibfried, ambas del 2012.

2.1.3. Acercamiento a los estudios sobre televisión pública y RTVE

Si bien existen abordajes diacrónicos concretos sobre la radiodifusión pública en Europa realizados desde España –recuerda Bustamante *La crisis de la televisión pública* (1986), de Pere Oriol Costa, y los trabajos de Juan González Espinar, especialmente *La televisión pública en la Unión Europea*-, hay pocos textos críticos.

Desde el ángulo que analiza la vida del medio, con aspiraciones semejantes a las planteadas por Eric Barnouw en los tres volúmenes de *A history of broadcasting in the United States* (1966-1970)[24], Christian Brochand en *Histoire générale de la radio et de la télévision en France* (1994-2006)[25], o Robert Dillon en *History on British television: Constructing nation, nationality and collective memory* (2010)[26], en España hallamos

[24] Publicados en el periodo comprendido entre 1966 y 1970, los tres tomos de *A history of broadcasting in the United States* se han convertido, más allá de los alcances de su contenido, en casi un manual de estilo para la aproximación diacrónica al medio. Pese a pertenecer al último tramo de la década de los 60, la obra de Eric Barnow (1908-2001) apuntaba algunas de las direcciones que en el futuro iba a tomar el medio. En *The image empire*, la última entrega, explica como el sistema de televisión americano adquiere forma en un escenario de consolidación de la estructura empresarial moderna, donde el comercialismo empezaba a demandar una lucha desarraigada. El título lo hereda del papel que los operadores asumen para participar en la expansión del estilo de vida norteamericano. Los dos primeros textos, *A tower in Babel* (1966) y *The golden web* (1968), describen la irrupción social de la televisión y la consolidación del modelo de negocio. Los títulos completos son: *A tower in Babel: A history of broadcasting in the United States To 1933; The golden web: A history of broadcasting in the United States 1933-1953;* y *The image empire: A history of broadcasting in the United States from 1953*.

[25] *Histoire générale de la radio et de la télévision en France* es un compendio de tres volúmenes, redactados por Christian Brochand entre 1994 y 2006, que recorre la historia de la radio y de la televisión en Francia desde 1921 hasta el año 2000 (1921-1944; 1944-1974; y 1974-2000). Analiza de manera amplia y precisa los elementos fundamentales de la industria audiovisual gala, su función social y su presencia en los planos político, jurídico y económico. Comparte importancia en la investigación francesa sobre televisión con otra monografía de recomendable consulta: LAFON, B. (2013), *Histoire de la télévision régionale: De la RTF à la 3, 1950-2010*, París: INA. Se erige como una narración moderna y actual de la historia de la televisión y las condiciones de su creación y desarrollo sobre la base de un servicio público nacional surgido de la integración de distintas estaciones regionales.

[26] En Reino Unido existe una consolidada tradición de estudios sobre los usos de los medios de comunicación y sus consecuencias, entre los que destacan, por el alcance del objeto de interés y de los análisis en sí mismos, los trabajos sobre televisión y radiodifusión pública. Dentro del catálogo de aproximaciones historiográficas podemos destacar el libro *History on British television: Constructing nation, nationality and collective memory* (Robert Dillon 2010), exploración de la producción y consumo en la historia de la televisión británica que se aproxima al medio como una de las más significativas manifestaciones de la cultura popular y enfatiza la lucha entre la BBC y los operadores comerciales por ser la voz de la nación. Ágil en su lectura, es más que un texto sobre comunicación, ya que aspira a comprobar la alianza entre televisión e historia, como engranaje de propaganda orientado al refuerzo de los conceptos de nacionalidad, identidad y ciudadanía. En lo relativo al servicio público de radiodifusión, la BBC publicó, con motivo de su 90 aniversario, una relación de publicaciones que se habían ocupado de su historia, sobresaliendo las entradas BARNETT, S. (1994), *The battle for the BBC: a British broadcasting conspiracy?*, Londres: Aurum Press.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

dos títulos de referencia[27]: *Historia de la televisión en España* (2001), de Manuel Palacio, y *Radio y Televisión en España: historia de una asignatura pendiente de la democracia* (2006), de Enrique Bustamante[28].

En el primero, Palacio plantea una aproximación a los programas que definieron el perfil de RTVE desde el comienzo de sus emisiones en 1956, responsables principales en la construcción histórica del discurso audiovisual español. La enormidad del objeto de interés obliga al autor a examinar los principales macrogéneros, para desarrollar un canal interpretativo en el que emplazar el impacto social de la televisión en los años sesenta, su importancia en la transición democrática o la convivencia con los operadores privados, sin olvidarse de las minorías, de los grandes éxitos pensados para "reelaborar el espacio público cultural" (144), y de las quimeras de la televisión experimental de los años 50.

Palacio retoma el planteamiento en 2006, en un artículo titulado "Cincuenta años de televisión en España", aparecido en *Medios de comunicación. Tendencias '06. El año de la televisión*, con motivo del aniversario del medio (y de TVE).

BRIGGS, A. (1995), *A history of broadcasting in the United Kingdom, Volumes I-V,* Oxford: Oxford University Press; BRIGGS, A. (1979), *Governing the BBC*. Londres: BBC; CURRAN, SIR. C. (1979), *A seamless robe: broadcasting - philosophy and practice*. Londres: Collins; o SCANNELL, P. (1991), *A social history of British broadcasting*. Oxford: Basil Blackwell; SILVEY, R. (1974), *Who's listening?: the story of BBC Audience Research*. Londres: Allen &Unwin. Estos textos responden a una inquietud genérica por conocer al medio y al radiodifusor, no obstante, también hay numerosas obras que se ocupan de aspectos concretos como la infancia –BUCKINGHAM, D. (1999), *Children's television in Britain: history, discourse and policy*. Londres: British Film Institute-; educación –CAIN, J. Y WRIGHT, B. (1994), *In a class of its own: BBC education, 1924-1994*. Londres: BBC-; información –BARNARD, P. (1999), *We interrupt this programme*, Londres: BBC-; o tecnología: WEIGHTMAN, G. (2003), *Signor Marconi's magic box: how an amateur inventor defied scientists and began the radio revolution*. Nueva York: Harper Collins. No son Francia y Reino Unido casos únicos en el contexto europeo –aunque quizá si sean dos de los Estados con mayor profusión-, también en Italia o Alemania se encuentran estudios históricos interesantes. En el primer caso podríamos destacar las monografías de Franco Monteleone *Televisione ieri e oggi. Studi e analisi sul caso italiano* (2006) y *Storia della radio e della televisione in Italia. Un secolo di costume, società e* política (2001), y el trabajo de Enrico Menduni *Televisione e società italiana 1975-2000* (2002).En el caso alemán, son significativas, por su carácter crítico con el servicio público, los libros *Sind ARD und ZDF nochzuretten?: Tabuzonenimöffentlich-rechtlichen Rundfunk* (2009), de Johannes Ludwig,
Die Nimmersatten: Die Wahrheitüber das System ARD und ZDF, Hans-Peter Siebenhaar, y *ARD/ZDF und unser Geld*, escritopor Wolfgang Schwab y Dirk A. Leibfried, ambos del 2012.

[27] El profesor de la Universidad de Málaga Juan Francisco Gutiérrez Lozano se ha acercado a la televisión desde una perspectiva histórica en varios trabajos. El primero, su tesis doctoral, que cristalizó en el libro *La televisión en el recuerdo. La recepción de un mundo en blanco y negro* (2006), un obra que analiza el impacto social de la televisión en España a través de los espectadores.

[28] El análisis del profesor Bustamante de la televisión española se completa con otro título crucial para conocer la configuración y evolución del sistema: *La televisión económica* (2004), análisis profundo de la gestión privada y pública. En este plano, junto al monográfico de Bustamante, hemos de detenernos en el *texto Los retos de las televisiones públicas. Financiación, servicio público y libre mercado* (2009) de los profesores Rosario de Mateo Pérez y Laura Bergés Saura, quienes comparan los servicios informativos de TVE, Televisió de Catalunya, Telecinco y Antena 3 para valorar su rentabilidad en comparación al servicio que prestan a la ciudadanía.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En este segundo texto, el autor destaca "las profundísimas transformaciones [que la televisión ha impulsado] en la dialéctica de las nociones de espacio público y espacio privado" (1). Insiste, además, en la importancia de establecer periodos homogéneos para analizar la televisión, como ya hizo en el índice de *Historia de la televisión en España*, utilizando criterios propios de la historia política para distinguir, por ejemplo, entre la televisión del franquismo y la televisión de la democracia. En su trabajo recurre a la periodización propuesta por el teórico británico John Ellis[29], quien distingue tres etapas en la evolución de la televisión: escasez (*scarcity*) y disponibilidad (*availity*) y abundancia (*plenty*), simbiótica con la tecnología digital.

Aplicando esta plantilla a España, Palacio entiende que el periodo de "escasez" corresponde a los diez primeros años de existencia de la televisión, con el franquismo en su máximo esplendor. La etapa de "disponibilidad" supone la edad de oro del servicio público de radiodifusión, caracterizándose por el uso del medio como herramienta política, de transmisión ideológica y de educación. Se extiende desde el principio de las emisiones de La 2 hasta la aparición de la televisión privada.

La época de "abundancia" engloba las últimas dos décadas, en la que la oferta televisiva se ha visto aumentada gracias a la TDT y la consolidación de las plataformas de cable y satélite. Ellis, señala Palacio, describe la edad de la abundancia como una fase de desarrollo desigual, determinada, por una parte, por el mantenimiento del modelo generalista como motor y el lugar del que para los espectadores nacen los procesos de socialización y, por otro, por la reorientación del medio, motivada en gran medida por las transformaciones tecnológicas, la incorporación de nuevos agentes –como, por ejemplo, las productoras independientes, a raíz de la importancia creciente de los espacios de telerrealidad e infoentretenimiento- y la aparición del debate televisión gratuita–televisión de pago.

Enrique Bustamante critica en *Radio y televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la democracia* (2006) la aparición de obras que miran la televisión a través de elementos irrelevantes o del enfrentamiento entre bandos; al

[29] Además de su trabajo de evaluación histórica, es significativo el esfuerzo de Ellis por dar sentido a la televisión moderna (esa que llama de la "abundancia") mediante la exploración de los procesos culturales en los que opera. En *Seeing things: Television in the age of uncertainty* (2000), indica que la televisión nos proporciona múltiples vías para comprender el mundo, pero no arbitra entre ellas. Se transita desde el caos a los *reality* con una facilidad pasmosa, de manera que los conflictos que nos presentan no se resuelven, sino que se extinguen.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

tiempo que pretende situar su estudio en el epicentro de las dinámicas política, social y económica, como parte fundamental de la configuración cultural de España. Comprueba, recurriendo a la historia política y mediante una amplia lectura de documentos oficiales, la proximidad entre el poder político y el funcionamiento de RTVE, sobre todo durante el franquismo, aunque también en el periodo democrático.

Distingue cinco etapas, que coinciden con la dictadura ("El franquismo: radio y televisión autoritarias"), la transición ("La transición democrática: nacimiento de un servicio público precario (1975-1982)") y los gobiernos de Felipe González ("El período socialista: un sistema competitivo y comercializado (1982-1996)") y José María Aznar ("Los mandatos populares: dependencia extrema gubernamental y ruina financiera (1996-2004)"), y los primeros dos años de mandato de José Luis Rodríguez Zapatero: "La difícil regeneración del servicio público (2004-2006)".

Adquiere especial interés la narración del agrietamiento del modelo de servicio público de RTVE, que es visible a partir de la aparición de las televisiones autonómicas y sufre una importante aceleración tras la apertura a la explotación privada. Encuentra en la reforma impulsada por el Gobierno de Zapatero motivos para la revitalización del servicio público, aunque halla notables contradicciones, y aboga por la necesaria creación de un órgano de regulación independiente. En 2013, Bustamante revisó su obra incluyendo el análisis del periodo comprendido entre 2006 y 2012, en el que trabaja sobre dos hipótesis centrales: la regeneración del servicio público durante el primer mandato de Rodríguez Zapatero y el extravío del pluralismo, en el segundo; y el ataque contra los medios públicos (el mayor de la democracia[30]) impulsado por la Administración Rajoy. El título del libro es *Historia de la radio y televisión en España. Una asignatura pendiente de la democracia* (2013).

Como se indicaba al comienzo del epígrafe, las modificaciones introducidas en el sistema legislativo y el 50 cumpleaños del medio revitalizan la producción editorial.

[30] De "espectáculo de la democracia" hablaba Richard Maxwell en la obra *The spectacle of democracy: Spanish television, nationalism, and political transition* –publicada por primera vez en 1994 por la Universidad de Minnesota-; un recorrido sobre la huella que la dictadura y la democracia deja en la televisión y en su uso como herramienta comercial, además de como símbolo de poder y arma regionalista.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> "Ahora bien, comenta el profesor Bustamante en su libro *Radio y Televisión en España*, «la abundante literatura sobre la radio y la televisión en España está plagada de obras anecdóticas de personajes de la pequeña pantalla, de frívolos *bestsellers* de quiosco y de auténticos 'ajustes de cuentas' entre beneficiarios de una época que se sintieron damnificados en la siguiente». Esta lista de libros podría ampliarse con esas obras institucionales que normalmente se realizan a mayor gloria de sus creadores o, en menor medida, con las que intentan ser tan asépticas, que cumplen una función más bien recopilatoria y de consulta" (Páez 2007: 2).

En una relación de trabajos proporcionada por Manuel Páez (2007) tenían un espacio asignado obras como *Religión catódica* (2006), donde Yolanda Veiga e Isabel Ibáñez recurren a la entrevista y a la tertulia –como elemento discursivo- con profesionales del medio para recorrer aquel medio siglo de existencia. Entre los nombres que pasaron por el Café de Oriente de Madrid para las conversaciones se encuentran los de Fernando García de la Vega, Guillermo Summers, José Luis Uribarri o Laura Valenzuela.

También data de 2006 *La televisión en España (1956-2006)*, obra de los profesores José Carlos Rueda Laffond y María del Mar Chicharro Merayo que se ocupa del análisis sociopolítico del medio durante el franquismo y la descripción evolutiva del mercado televisivo tras la desregulación. "Laffond dibuja la etapa franquista como un periodo de luces y sombras, con un cierto aperturismo, y en el que no existe una corriente monolítica que controle la política informativa de [Radio] Televisión Española (RTVE), sino que incluso se vislumbra una cierta diversificación informativa en la televisión del tardofranquismo" (Páez 2006: 4).

Diferente es el espíritu de *La manipulación en televisión* (2006), en la que Alicia Gómez Montano –directora de *Informe Semanal* entre 2004 y 2012- concluye que el control político de la información en TVE ha sido una constante tan poderosa que ni la apertura democrática del país pudo desterrarlo. Presta especial atención en el texto a la sentencia de la Audiencia Nacional que condena a RTVE por falta de rigor informativo en la cobertura de la huelga general del 20-J, a la crisis del "caso Prestige" y a la guerra en Irak.

Aprovechando la dinámica productiva asociada al aniversario surgieron otras muchas reflexiones sobre el medio en revistas científicas y otros estudios colectivos; entre los que capta la atención el anuario sobre medios de comunicación de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Fundación Telefónica del año 2006. *Tendencias 06: Medios de comunicación. El año de la televisión*, dirigido por el profesor Bernardo Díaz Nosty. Se trata de un estudio que emplaza la televisión en una escena multimedia en la que se analizan los distintos consumos mediáticos a nivel nacional y por comunidades autónomas. Los escritos referentes al medio componen un cuaderno ordinario y un dossier central donde se aborda desde el pasado más remoto, hasta las claves del escenario digital.

En el apartado del informe dedicado a la vitalidad futura del canal, José Fernández Beaumont trabaja sobre la refundación del sector audiovisual, Teodoro León Gross en la agenda de los informativos, José María Souvirón Morenilla se ocupa de los retos normativos generales y Jesús Bermejo de los relativos a la infancia, Miguel Ángel Pérez Ruiz de la publicidad y el prime time, y Mikel Lejarza del pasado y del presente de la producción.

La propuesta del anuario de la Fundación Telefónica sobre Medios de Comunión incluye una revisión histórica de Manuel Palacio sobre el medio siglo de existencia de la televisión, un análisis de la evolución tecnológica, a cargo de Eladio Gutiérrez Montes, las claves de la regulación, anotadas por Teodoro G. Ballesteros, las exigencias democráticas, políticas y de programación en un escenario novedoso –aprehensibles en los artículos de Miquel de Moragas, Enrique Bustamante, José Manuel Pérez Tornero y Juan Cueto- y dos escritos de Victoria Camps y Román Gubern que inciden en la reformulación de la televisión: como medio y como concepto. Son, "Las tiranías de la televisión" y "En la encrucijada", respectivamente.

Además de los textos recogidos en *Tendencias 06*, es interesante recordar otro de Elena Galán Fajardo, elaborado al amparo de un proyecto nacional denominado "Cultura, sociedad y televisión en España (1956-2006)", que registra las afecciones históricas que TVE ha sufrido a causa de la constante aparición de nuevas plataformas de comunicación o el incremento del número de agentes operando en el mercado, y todo ello mientras las deficiencias en las gestión originaban una abultadísima deuda que acabaría obligando a la transición del Ente Público a la actual Corporación.

Los cincuenta años de la televisión en España (2007) explica los primeros pasos de la CRTVE y mira hacia los primeros tiempos del organismo a través de los actos

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

conmemorativos organizados durante el año 2006 para celebrar el medio siglo de vida. El trabajo forma parte de la dinámica académica reflexiva que ha se ha encargado de emisor público nacional en sí mismo, donde se hallan otros títulos como *Las cosas que hemos visto* (2006), de Manual Palacio, en la que se celebra el 50 aniversario del operador público mediante una selección de 100 programas –producidos exclusivamente por Televisión Española-, a través de los que se explica su historia y posicionamiento en los cambios políticos y socioculturales. Consta de tres partes (1956-1973; 1974-1989; y 1990-2006), en las que se relaciona la televisión con su contexto histórico con intención descriptiva. Propósitos similares a los advertidos en *50 años de TVE* (2006), donde Lorenzo Díaz se refiere a la televisión como un elemento único de modernidad y socialización.

En 2010 fue publicado *Los informativos diarios en BBC y RTVE*, exposición de los resultados de una investigación desarrollada, entre 2006 y 2009, por el Grupo de Investigación de la Televisión Pública, sobre los dos operadores emblemáticos de Reino Unido y España. Las conclusiones llegaron al público bajo las firmas de Jéssica Retis, María Lamuedra y Agustín García Matilla.

Partiendo de la convicción en la misión pública, los autores desmitifican la comparación per se entre ambos operadores, constituidos en dos realidades sociopolíticas radicalmente distintas –democracia frente a dictadura-, aunque mantienen a la BBC como referencia en el proceso de búsqueda de una identidad propia en TVE. Concluye que la independencia de la información[31] y de los profesionales que la elaboran ha de ubicarse a la cabeza de ese escrutinio; así como también el compromiso de las propias estructuras con sus mandatos marco y con la ciudadanía, a la que deben explicaciones de sus actuaciones.

El estudio, que además de a la opinión de los periodistas de las corporaciones atiende a lo que dice la audiencia, señala que en sus distintos sectores audiovisuales ambas corporaciones despliegan un discurso más riguroso y sobrio que su

[31] Respecto a aquellas hipótesis que hablan de la deriva de los informativos (telediarios) hacia el infoentretenimiento, resulta especialmente interesante la propuesta de la profesora Elena Fernández Blanco en *¿Publicidad o información? La presencia de publicidad en los informativos de televisión* (2009), donde argumenta que la hibridación de géneros es una de las manifestaciones más significativas del actual discurso televisivo, caracterizado, además, por la redundancia y el consumo fragmentado. Ello diluye las barreras entre información, entretenimiento y ficción, derivando en un paisaje contaminado en el que la publicidad abandona sus formas de expresión tradicionales y adquiere notoriedad en el propio contenido de las noticias y refuerza sus valores de posicionamiento frente a la audiencia.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

competencia privada, aunque TVE aún se encuentra lejos de la tarima de neutralidad y equidistancia, respecto al poder político, en el que los británicos contemplan a la BBC.

Una realidad preocupante sobre la que también alerta Manuel Piedrahita, ex corresponsal de TVE y ex director de los Servicios Informativos de RNE, en *TVE en la encrucijada* (2010), donde se lamenta de la incapacidad de la cadena pública para gestionar la apertura del mercado audiovisual y alejarse del alcance de la influencia del Gobierno; así como de la inexistencia de un aparato de producción solvente, que además de suplir contenidos a la propia televisión, ayudase a definir la personalidad de TVE. El modelo alemán de la ARD y de la ZDF actúa como diccionario global de las conclusiones redactadas; desde el sistema de financiación, hasta la gestión y coordinación de las estaciones regionales.

Más contundente en sus críticas se muestra José Manuel Martín Medem en *La agonía de TVE: o cómo se destruye la televisión pública* (2007), donde denuncia el interés de los grupos políticos mayoritarios –PSOE y PP- por reducir la presencia de Televisión Española en el panorama mediático. En el libro, Medem defiende un modelo de televisión pública que apueste por la información como referente, dejando el entretenimiento para la competencia privada.

En un plano totalmente distinto, aunque cercano cronológicamente al de los anteriores trabajos, se sitúa la investigación de Ángeles Moreno Fernández "El discurso de identidad de la televisión pública. La autopromoción de Televisión Española", un estudio de caso sobre la imagen proyectada por TVE y su proceso de construcción, partiendo de la asunción del sector audiovisual –y de la televisión en concreto- como la principal fuerza económica en el desarrollo de la Sociedad de la Información; estimando que el radiodifusor ha hecho un uso histórico de la autopromoción como una doble intención: comercial y corporativa, parte de un sistema de producción mercantilista, cultural, político, social y de creación de significados.

Superada la fuerza productiva del aniversario, una es la obra que reclama nuestra atención: *La televisión durante la Transición española* (2012), de Manuel Palacio, vínculo entre comunicación y política para retratar a través de los

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

contenidos de Televisión Española el proceso de apertura democrática –no existe otro Estado, afirma Palacio, en el que la televisión haya despeñado un papel semejante- y en el proceso de construcción del diálogo político y social interno.

Un enfoque similar propuso en 2007 Virginie Philippe en *Transition et télevision en Espagne: le rôle de la TVE 1973 – 1978*, articulado sobre las reflexiones de su tesis doctoral acerca del papel de la televisión pública en los acontecimientos acaecidos entre el asesinato de Luis Carrero Blanco, el 20 de diciembre de 1973, y la victoria de Felipe González en las elecciones del 28 de octubre de 1982. Más allá de los objetivos que plantea la propia denominación, Philippe consigue captar la ambigüedad que históricamente ha caracterizado a la televisión en España, de la que es buen ejemplo la convivencia de la propaganda oficial franquista y la aparición de contenidos impulsados por la llamada "cultura popular" nacida en el Mayo Francés.

2.1.4. Textos sobre regulación y políticas audiovisuales

En *La contrarreforma audiovisual socialista*, Bustamante resaltaba la valentía que impulsó la reforma en la primera legislatura del PSOE, que aspiraba a separar RTVE de su tradicional sumisión al poder gubernamental. Cuatro años antes de ese artículo aparecido en *Le Monde Diplomatique*, el catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad insistía (*Radio y Televisión en España*), en que la reforma de 2004 era un claro ejemplo de que la radiodifusión constituía una asignatura pendiente en la historia de la democracia española.

El texto revisaba la historia de ambos medios y situaba el énfasis en RTVE, aunque no dejaba de lado a los operadores autonómicos, locales y privados, así como tampoco desatendía los modelos de financiación, las estructuras de gestión y la influencia del medio –sobre todo de la televisión- en el ejercicio sociocultural; para, a posteriori, relacionar todos estos elementos con las orientaciones de pensamiento sobresalientes en los distintos escenarios temporales. Entre las aportaciones del trabajo, es reseñable el paralelismo que el autor establece entre el auge de RTVE y la involución del poder franquista. Un servicio público precario, a pesar del tardío

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

desenlace del monopolio[32], y que no supo erigir una estructura sólida tras la aparición de los organismos regionales y las cadenas privadas. Bustamante critica la fragilidad de esta realidad del sistema televisivo español, practicante del endeudamiento continuado y aferrado a un modelo económicamente insostenible, indefinido legalmente hasta la aprobación de la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal y la Ley General de Comunicación Audiovisual en parcelas como la de la televisión local y que no ha sabido corregir determinados excesos en la transición de la tecnología analógica a la digital, que, como exponían en *Le Monde Diplomatique*, ha derivado en la concentración de voces en un contexto donde las señales se han multiplicado.

Acompaña a la obra un profuso anexo de textos jurídicos que sirven de contexto legal al análisis realizado, desde la Ley de Prensa de Ramón Serrano Súñer en 1938, hasta la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal; la última norma que se había aprobado a la fecha en la que el libro fue publicado, luego llegarían la Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española y la Ley General de Comunicación Audiovisual.

Este último enunciado presenta un matiz significativo, la importancia de los textos legislativos y jurídicos[33] dentro de la literatura referida a los servicios de

[32] Mientras que el proceso desregulador de la televisión se desarrolla en Europa, por norma general, en un periodo comprendido entre finales de los 70 y comienzos de los 80, en España los primeros canales privados aparecen en 1990. En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial la radiodifusión en Europa Occidental se configuró a través de monopolios públicos nacionales. La mayor parte recurrió al sistema de licencia –canon- para su financiación total o parcial, acudiendo, en este segundo caso, a los ingresos comerciales o los subsidios estatales. La única excepción fue Luxemburgo, que no llegó a desarrollar un sistema público de radiodifusión (Foros, JarleKind y Østbye 2006, citando el trabajo de Karen Siune "Broadcasting, point of departure", en MCQUALI, D. Y SIUNE, K (1986), *New media politics*, pp. 44-51, Londres: Sage). Reino Unido fue el primer Estado en abrir el segmento televisivo con la aparición de la ITV en 1954. La Independent Television es una superestructura nacional que produce programas televisivos mediante la contribución de compañías privadas de ámbito regional y que se financia exclusivamente mediante publicidad, aunque en un régimen rigurosamente controlado por la Independent Broadcasting Authority. Entre los antecedentes a los procesos regulatorios en Europa se encuentran la creación de los segundos y terceros canales, el progresivo crecimiento de la publicidad, la saturación de receptores, la contestación pública y la crisis del modelo: financiera, de identidad y de legitimidad (Bustamante 2006). Y es que en el espacio democrático podrían convivir iniciativas privadas y públicas bajo la supervisión de organismos de control independiente, como ocurrió en Francia con la privatización del primer canal y la creación del Consejo Superior Audiovisual. Bustamante habla de una segunda desregularización durante la primera década del Siglo XXI, definida por la relajación de los controles, la concentración permisiva, la integración vertical y la internacionalización.

[33] Hablar de regulación implica, señala Bustamante, una serie de intervenciones intencionales de las autoridades públicas para orientar e, incluso, dirigir la actividad de los agentes que operan en el sistema audiovisual, de manera que se garantice el correcto funcionamiento del sistema. En la actualidad, la complejidad de las estructuras audiovisuales, la evolución tecnológica, la rivalidad ideológica y la multiplicación del número de actores propician que los procesos regulatorios se desarrollen en lo que Bustamante denomina sistema turbulento.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

telecomunicaciones y comunicación audiovisual, en general, y al servicio público de televisión, en particular. Son de obligada referencia en este contexto las directivas europeas de 1989, 2007 y 2010, así como las normas nacionales de 1980, 1983, 1989, 2006, 2009 y 2010; además de otra serie de textos que a continuación explicaremos de manera más detallada.

En el ámbito europeo, la Directiva 89/552/CEE de Televisión sin Fronteras, aprobada por el Consejo de Europa el 3 de octubre de 1989, es el elemento central de la política audiovisual de la Unión. Creó las bases para la libre circulación de los productos audiovisuales europeos en el mercado interior y para que los operadores dieran cabida en sus programaciones a dichos contenidos, a través del establecimiento de cuotas de emisión y producción. Enfatizó en la protección de los menores y la diversidad cultural y lingüística y en el asentamiento del derecho de réplica, y estableció las reglas de actuación en el mercado de la comunicación comercial: máximo 15 por ciento del tiempo de transmisión diario y un 20 por ciento dentro de un periodo determinado de una hora, determinados controles acerca de la publicidad de bebidas alcohólicas, el establecimiento de las modalidades de interrupción de los programas y el desarrollo de un corpus deontológico con los menores situado en el centro de actuación.

La Directiva 89/552/CEE supone el desarrollo del Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza y la base de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, que desde 2007 preside la política audiovisual en el sector.

El primero fue concebido en el Consejo de Europa entre 1986 y 1989 para regular la transmisión de los programas de televisión. El Convenio[34], que establecía los principios de emisión y recepción, insistía en la defensa de la dignidad de la persona y que urgía a la protección de la independencia informativa, ha sido revisado

[34] El objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, con el propósito de promocionar los elementos que constituyen su patrimonio común, partiendo de la defensa de los principios que integran el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El Convenio se adscribe a la libre circulación de la información y de las ideas, además de a la independencia de los radiodifusores, como parte fundamental del desarrollo cultural y de la construcción de espacio plural y favorable a la igualdad de oportunidades entre los distintos grupos sociales de la sociedad democrática. En el apartado práctico, el Convenio responde al reconocimiento de la necesidad de consolidar el marco general de las reglas comunitarias, planteado ya en la Declaración de la Primera Conferencia Ministerial Europea sobre Política de Comunicaciones de Masas. En este sentido, queda abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa y de aquellos que son parte del Convenio Cultural Europeo, o de la Comunidad Europea.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

en dos ocasiones desde su formulación original el 5 de mayo de 1989 en Estrasburgo: en 1998 y en 2002.

Las directivas 2010/13/UE y 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo modifican la Directiva de Televisión Sin Fronteras en la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados. El principal cambio que introducen la segunda y tercera revisión del acuerdo alcanzado por el Consejo en el año 89, la primera modificación fue en 1997, es la distinción entre servicios lineales (servicios de televisión tradicionales, en los que el espectadores reciben los mensajes de manera pasiva) y servicios no lineales (consumos a la carta o a demanda del espectador). En este sentido, se simplifica el marco reglamentario de los primeros e impone unos mínimos a los segundos en materias como la protección de menores, la prevención del odio racial y la prohibición de la publicidad encubierta[35]. Se flexibilizan las normas relativas a la publicidad e insta a que se adopten mecanismos de autorregulación y corregulación[36]. Tratan de fomentar la diversidad cultural y el estímulo de la producción europea. Persiguen, en definitiva, ser parte de un marco jurídico modernizado, al que también se escriben, al menos por definición, propuestas como *i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo*, *Better regulation* o la *Digital agenda for Europe*.

En el ámbito español, la primera norma específica sobre la comunicación audiovisual es el Estatuto de la Radio y la Televisión, la Ley 4/1980, de 10 de enero; que recogía las exigencias de la recién aprobada Constitución, y de la apertura política, de fijar reglas claras y con rango de Ley, para el funcionamiento de la radio y la televisión.

Constituido en servicio público esencial bajo titularidad estatal, la radiodifusión aparece como conductora de información y participación política, "de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de

[35] Ver descripción de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual en: <http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_es.htm> (Consulta: 20/02/2013).
[36] Suprime el límite de tres horas diarias de publicidad, aunque mantiene el máximo de 12 minutos por hora con el objetivo de evitar un aumento global de la publicidad. Respalda, por otra parte, formatos como la publicidad en pantalla dividida, la publicidad virtual o la interactiva. La Comisión autoriza el emplazamiento de productos siempre que se identifique con claridad al comienzo del programa, excepto en los espacios de información y actualidad, en documentales y en programas infantiles; donde queda totalmente prohibida.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer". Encomienda el cumplimiento de estas competencias al Ente Público RTVE.

El Estatuto enuncia el derecho de acceso a los espacios de radiodifusión por parte de los grupos sociales y políticos más significativos (su desarrollo práctico sigue siendo una de las asignaturas pendientes en la actualidad), introduce la regulación del derecho de rectificación (establecido por primera vez en el ordenamiento jurídico español para los medios de comunicación de masas), reduce la limitación y el control de la pluralidad, y crea una Comisión en el Congreso de los Diputados para controlar el funcionamiento de RTVE y sus sociedades.

En 1983, el Gobierno socialista, presidido entonces por Felipe González, fue autorizado para poner en marcha un tercer canal de titularidad estatal y otorgarlo, en régimen de concesión, a las Comunidades Autónomas que lo solicitaran, de acuerdo con los términos previstos por el Estatuto de la Radio y la Televisión y los respectivos Estatutos de Autonomía. La Ley 46/1983 de Tercer Canal fue aprobada el 26 de diciembre.

Cinco años después, en 1988, se puso fin al régimen de exclusividad pública del servicio de televisión a través de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, que posibilitó la entrada de nuevos agentes en el mercado audiovisual en régimen de concesión y de acuerdo con los principios de gestión recogidos en el artículo cuarto del Estatuto de la Radio y la Televisión. Se conceden tres licencias: Antena 3, Telecinco y Canal Plus, que comienzan a operar en 1990.

En 2006 se aprueba la Ley 17/2006, de 5 de junio, de Regulación de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, con el objetivo de dotar a RTVE –que se encontraba en aquel momento en una plataforma de transición administrativa, dejando atrás la deuda del Ente y encaminándose hacia una nueva historia como corporación- de un régimen jurídico que garantizara su independencia y neutralidad, y un sistema de financiación que le permitiera cumplir con su tarea de servicio público de una manera eficaz. El texto recoge las principales conclusiones alcanzadas por el Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Estatal en su *Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal*. Parte de los elementos apuntalados en el texto de 2006 fueron revertidos, especialmente la garantía de independencia mediante la elección del presidente y la composición del Consejo de Administración, por el Real Decreto-ley de 15 de abril de 2012, que permite que el presidente sea elegido por mayoría simple transcurridas 24 horas de la realización formal de la propuesta.

El mecanismo de financiación erigido por el legislador en 2006, que pretendía crear una base estable, sostenida y adecuada a los principios comunitarios de proporcionalidad y transparencia, fue contrarrestada por la promulgación en 2009 de una norma (Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación RTVE) que implantaba un nuevo mecanismo financiero, contando entre sus rasgos más destacados con la supresión de la publicidad, en un movimiento similar al puesto en práctica en Francia por la administración de Nicolás Sarkozy. Así, el nuevo aparato de financiación de RTVE pasaría a depender de subsidios estatales y de una serie de tasas impuesta a los operadores de televisión y de telecomunicaciones.

El cambio en la regulación se dio por finalizado en 2010 con la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA, de 7/2010, de 31 de marzo), texto de carácter básico en el que se contemplaba la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, alta autoridad que no ha llegado a ser operativa. El objetivo de la LGCA era adaptar la normativa audiovisual española a los dictámenes europeos, por lo que, en términos prácticos, es una traslación de los acuerdos expuestos en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Previo a la remodelación del sector planteada en el primer quinquenio del siglo XXI, en 1994 se aprobó la Ley 25/1994 sobre Actividades de Radiodifusión Televisiva, que transponía al Derecho español la Directiva de Televisión sin Fronteras, y en 1997 –mediante la Ley 66/1997, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado- el régimen de la radio y la televisión terrestre, modificado por la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En la acumulación asistemática de normas que, de acuerdo con el profesor Souvirón Morenilla[37], ha caracterizado al sector audiovisual español, la regulación relativa a las telecomunicaciones ocupa un lugar destacado. La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 construyó un primer marco jurídico básico para la prestación de las distintas modalidades de telecomunicación, estableciendo al mismo tiempo las obligaciones y funciones de la Administración Pública y de los sectores público y privado. Insiste en el carácter dinámico de las telecomunicaciones y en su incidencia en el tejido industrial y tecnológico, siendo una pieza fundamental del desarrollo económico del país. Como principio general se establece una configuración de servicios de titularidad estatal, aunque la prestación se inserta en un marco abierto a la libre concurrencia y a la incorporación de nuevos servicios. La norma fue actualizada en 2003 a través de la Ley General de Telecomunicaciones.

En 1995 se aprueban las leyes de Telecomunicaciones por Cable (LTC) y por Satélite (LTS), que liberalizan la prestación del servicio al exigir tan solo una autorización administrativa. Asimismo, es necesario hacer referencia al tratamiento de la comunicación audiovisual realizado en los distintos Estatutos de Autonomía y en la Constitución Española de 1978[38], así como en aquellos organismos internacionales que sirvieron de referencia para la redacción de los principios contemplados en la Carta Magna, que encuentran su mejor definición en el artículo 20, donde quedan consagrados la libertad de expresión y el derecho a la información.

Cinco años después de que se aprobara la Directiva de la Televisión sin Fronteras y en pleno proceso de translación de su contenido a la legislación española se publicó el libro *La televisión ante el derecho internacional y comunitario* (1994), de Celeste Gay Fuentes, en cuyo prólogo el catedrático de Derecho Administrativo Tomás de la Quadra-Salcedo[39] nos remite a una realidad bastante próxima a la actual, lo cual no hace sino constatar el carácter cíclico de la historia:

[37]Souvirón (2006) habla de que la legislación española en la materia se ha caracterizado históricamente de una superposición asistemática de normas inaplicadas, en bastantes ocasiones.

[38] Véase LÓPEZ GARCÍA, M. (2009b)*, Servicio público, libre competencia y derecho a la información en la oferta de contenidos audiovisuales. Régimen de la difusión audiovisual de los acontecimientos de interés general*, Facultad de Derecho, Universidad de Málaga: Tesis doctoral no publicada.

[39] Su libro *El servicio público de la televisión* (1976) es referente histórico de los estudios sobre políticas audiovisuales en España. En él, exigía cambios en el modelo de RTVE para adaptarse a las exigencias de una sociedad que se iniciaba en la democracia. Es una reflexión jurídica que reclamaba el fin del monopolio estatal en beneficio de las libertades de expresión e industria. Esta defensa es especialmente significativa si tenemos en

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> "La obra que el lector tiene en sus manos llega en un momento clave en el debate que sobre las telecomunicaciones [nosotros ahora concretaríamos en el término internet] está abierto en el mundo, y más específicamente en el ámbito europeo. La crisis económica en la que estamos inmersos ha coincidido con una radical transformación del sistema de equilibrios mundiales que han presidido el presente siglo" (De la Quadra-Salcedo 1994: 7).

Aquella transformación en la balanza mundial estuvo originada, recuerda De la Quadra-Salcedo, por la caída del muro de Berlín; la que hoy nos afecta vendría determinada por la rendición de la gobernanza supranacional ante la aparición de nuevas formas de ordenación económica no democráticas que responden al nombre de "mercados".

En aquel mapa modificado, Gay Fuentes relata como las políticas sobre telecomunicaciones se convierten en propulsor del cambio, dejando atrás su pertenencia histórica al ámbito de la soberanía nacional y convirtiéndose en un elemento central en la legislación internacional en una época en la que la comunicación se había convertido en mercancía y, por tanto, se hacía precisa la exigencia de respeto a los derechos fundamentales básicos, así como de pluralismo y calidad en la oferta de contenidos.

El libro está dividido en dos partes, una primera centrada en la contemplación del régimen jurídico de la televisión en el derecho comunitario europeo, y otra focaliza en el papel ocupado por el medio –como sector comunicativo y económico- en el derecho internacional general.

La evolución de la técnica y la desregulación de los mercados, siguiendo las reglas exigidas por la libre competencia, propició una vacío ideológico en los sistemas de medios europeos, que ha conducido a una crisis de identidad en la articulación de los sistemas de radiodifusión pública de los Estados occidentales y al fracaso de la adaptación al mercado liberal de las estructuras post-soviéticas remanentes en Europa del Este (*Television Across Europe: Regulation, policy, and independence*, 2005), como apunta Angelika Wyka-Podkowka en su texto, para el número 3-4 de la revista *Infoamérica-ICR*, "Riesgo de 'berlusconización'. Los medios en Europa central y del Este".

---

cuenta que se trata de un texto pre constitucional y que, por tanto, no contaba con el artículo 20 como elemento de legitimación.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

El reposicionamiento de los operadores públicos y de las políticas que les conciernen es la energía que mueve el trabajo de Irini Katsirea *Public broadcasting and European law: A comparative examination of public service obligations in six member states* –Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos y Reino Unido- (2008), el cual alerta del desvanecimiento del interés público y de los valores culturales en la regulación relativa a la comunicación audiovisual, en beneficio de la soberanía del mercado. La autora concluye que tanto las directivas de la UE, como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia favorecen la desregulación a nivel nacional sin ofrecer salvaguardas supranacionales a cambio. La liberalización ha generado con su avance una duda que más que razonable, es atemporal: ¿Cómo se asegura la calidad de los contenidos y su disponibilidad? (*Television and public policy*[40], 2007).

Para conocer las tensiones existentes dentro de la Unión a la hora de articular sus políticas audiovisuales y sobre comunicaciones, tarea compleja por su dimensión comercial y cultural, puede resultar apropiada la consulta del escrito de Lorna Woods y Jackie Harrison *European broadcasting law and policy* (2007), en el que además de explicar el mecanismo regulatorio comunitario, repasan los textos que se han erigido en pilares históricos de su legislación; introduciendo, asimismo, una interesante distinción entre "ciudadano" y "consumidor".

El camino a través de los títulos que completan las páginas anteriores nos conduce a una sentencia evidente: la actual voluntad legislativa en materia de comunicación audiovisual, a nivel comunitario y de Estado, pretende implantar un escenario definido por la autorregulación y la corregulación –el concepto, de hecho, está presente en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual-, la cual resta protagonismo a los gobiernos en pro de la integridad deontológica de los operadores. Ha hallado en la red un dilema no resuelto, ni siquiera en la exigencia

[40] *Television and public policy. Change and continuity in an era of global liberalization* (2007) es una obra editada por David Ward en la que se analiza la salud de los sistemas televisivos en un selecto grupo de países (Australia, Brasil, Canadá, China, Egipto, India, Irán, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos), a través de los factores políticos, tecnológicos y económicos que los han configurado. Es un proyecto global con propósitos comparativos con la intención de convertirse en una biblioteca de consulta para aquellos académicos interesados en el estudio de la televisión contemporánea, como medio y como sector económico de producción, y sus interrelaciones con la política, la cultura y la historia de la sociedad en la que se inserta.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

teórica[41]. En esa división de responsabilidades de la que hablaba David Levy en *Europe´s digital revolution* (2004): ¿podemos confiar en que internet será capaz de regularse a sí mismo? Tambini, Leonardi y Marsden, en *Codifying Cyberspace. Communications self-regulation in the age of Internet* (2008), concluyen que la apuesta por la autorregulación responde más a la complejidad de afrontar asuntos delicados como el juego o la pornografía, que a una convicción ideológica.

2.1.4.1. La posición de España

En España, la aproximación hacia la literatura jurídica[42] que se ocupa de la comunicación audiovisual, en sus expresiones pública y privada, nos exige detenernos en la obra de José María Souvirón Morenilla[43]*Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión* (1999), la cual, partiendo del propósito de ordenar jurídicamente el sistema, acota el concepto de comunicación audiovisual, una actividad técnica y social ejecutada por los operadores de radio y la televisión –en la actualidad habría que ampliar el ángulo de atención para incluir los servicios ofrecidos en la red (López García 2009a)- cuyo destino es el gran público[44]; la base de

[41] El Observatorio Audiovisual Europeo ha publicado varios textos en los que se defiende la corregulación como alternativa a las formas tradicionales de hacer política audiovisual, entre ellas podemos destacar *Co-regulation of the media in Europa* (2003) y *Audiovisual media services without frontiers: Implementing the rules* (2006). Este último, además, adelantaba parte de las modificaciones que la Directiva de 2007 realizaría sobre la base de la Directiva de Televisión sin Fronteras. En lo relativo a internet, Marsden, en un libro de 2010 llamado *Net Neutrality*, considera que la fórmula corregulatoria debe ser la imperante si se quiere garantizar la neutralidad de la red. Véase, además, la actividad en torno a la European Internet Coregulation Network.

[42] En este sentido resulta oportuno la consulta de la compilación de sentencias de tribunales que la profesora López García aporta entre los anexos de su tesis doctoral.

[43] José María Souvirón Morenilla se ha constituido en un referente dentro del ámbito académico español cuando de la relación entre televisión y políticas reguladoras se trata. Entre sus trabajos más significativos, además de los ya mencionados, ocupan un lugar destacado *Notas para una ley sobre información* (1980); *El proceso de liberalización y la nueva regulación de las telecomunicaciones* (1999); "Convergencia de los medios de comunicación y regulación de Internet en la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información" en *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el Siglo XXI* (2002); "Una primera reflexión sobre la reforma del Estatuto de la Radio y la Televisión por la Ley 24/2001, de acompañamiento a los presupuestos del Estado para 2002", *REDETI,* núm. 13 (2002); "Presente y futuro de la regulación de la radio y la televisión en Andalucía", *Administración de Andalucía,* núm. 2.2 (2003); "Los medios de comunicación social", en Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (2008); o "La regulación de las telecomunicaciones y la administración", *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 75 (2009).

[44] No es baladí la recurrencia al concepto de "gran público" cuando nos referimos a la televisión. En *Inside Prime Time* (1994), Todd Gitlin describe cómo los radiodifusores construyen su discurso audiovisual en busca de la 'gran audiencia', creando una falsa ideología, la del prime time, a través de la que se legitima la baja calidad de los contenidos y la degradación de la sociedad al servicio del espectáculo. Victoria Camps, en una reflexión nominada "Las tiranías de la televisión", señalaba que al hacerse básica y habitual, la televisión se ha banalizado y se ha rendido a una serie de tiranías (velocidad, audiencia, espectáculo, imagen y pensamiento único) que no solo deterioran los contenidos audiovisuales, sino que también deterioran la democracia y la sociedad del conocimiento. Gitlin, muy crítico tanto con la genuflexión de los medios ante la industria, como con las políticas públicas relativas a la comunicación, advierte un paralelismo entre la degradación de la vida política y la agenda

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

su regulación jurídica, que afecta al soporte y a los mensajes; y su sujeción al Derecho público como realidad incuestionable, sin que ello signifique el rechazo del Derecho privado.

Además de ahondar en los movimientos de la legislación española sobre telecomunicaciones tras el aperturismo de finales de los 80, Souvirón dedica un capítulo al Ente Público RTVE: naturaleza jurídica, organización y gestión a través de las sociedades estatales RNE y TVE, régimen económico, contenidos, e insuficiencias, incluidas la falta de neutralidad política, las carencias en su funcionalidad práctica y las disfunciones económicas y de financiación, que ya entonces parecían reclamar un cambio de rumbo.

También se ocupa de la explotación privada de la comunicación audiovisual, de la prestación en las Comunidades Autónomas, de la evolución tecnológica (cable, satélite y transmisión digital terrestre) y, por supuesto, de la programación –contenidos-, la publicidad, la promoción de las obras europeas y los retos en la protección de la propiedad intelectual, todo en el nicho habilitado por la Directiva de Televisión sin Fronteras.

El volumen desarrolla con mayor detenimiento los aspectos abordados en el capítulo noveno de *La actividad de la Administración y el servicio público* (1998), donde Souvirón Morenilla recorre la legislación referida a las telecomunicaciones, la radiodifusión y la televisión, y se refiere a la crisis del Estado del Bienestar y al auge veloz del liberalismo, en un movimiento del espíritu liberalizador hacia un nuevo funcionalismo de la publificación.

Comparten ubicación temporal, 1999, los trabajos de Gema Rosado Iglesias *La televisión pública en España. Régimen jurídico y control* y Leopoldo Abad Alcalá *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*.

El primero registra la discusión iniciada –al abrigo de los cambios tecnológicos- en el continente europeo, durante la segunda mitad de la década de los noventa, sobre los condicionamientos y funciones sociales de los medios de comunicación públicos, e insiste en la necesidad de redefinir la posición de los medios

de los medios; contribuyendo, como afirmaba Neil Postman en *Amusing ourselves to death* (1985), a la pasividad y esterilización cultural y social. Frente a las fuerzas autoritarias, Camps alinea las exigencias de la cultura democrática, esa en la que el ciudadano no es un mero consumidor y donde se estimula la alfabetización mediática.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

dependientes de las Administraciones en función de las exigencias que marque la sociedad democrática, para, en virtud del artículo 20.3 de la CE, asegurar la plena independencia respecto al poder político. Como puede intuirse por el título, Rosado Iglesias dedica un amplio capítulo al Ente Público RTVE, su estructura y competencias, además de al ejercicio de los derechos de acceso, la programación, la publicidad y los mecanismos de control, enfatizando en el control parlamentario.

En *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*, Leopoldo Abad Alcalá se preocupa del alcance del Estatuto de 1980, la constitucionalidad de la declaración de la televisión como servicio público, su régimen jurídico, función y vías de financiación.

En 2001, María Pilar Cousido González publicó *Derecho de la comunicación audiovisual y de las telecomunicaciones*, segunda parte de una trilogía (completada por *Derecho de la comunicación impresa* y *Derecho de la comunicación en internet*) en la que sistematiza las claves del derecho de la comunicación en España. Además de los tres títulos, la profesora de la Universidad Complutense impulsó el portal web *Derecom.com* como mecanismo de actualización de aspectos principales abordados en los libros. En el momento presente es una revista digital que cuenta con una de las base de datos más especializadas sobre la materia.

Recientemente, en 2012, vio la luz una monografía titulada *La oferta de contenidos audiovisuales: servicio público, libre competencia y derecho a la información*, en la que Mabel López García, su autora, recoge y actualiza los argumentos de su disertación doctoral[45], merecedora en 2010 del Premio RTVA a la mejor Tesis Doctoral, que surgía de la creencia en la comunicación social, especialmente su dimensión audiovisual, como elemento de articulación de las sociedades democráticas, de ahí la importancia de asegurar la salud de la parcela pública, como exige la propia Constitución de 1978.

El libro está compuesto por cuatro apartados, centrados en la libertad de comunicación y el derecho a recibir información audiovisual (análisis de las dimensiones jurídica y social, al amparo del reconocimiento internacional de las

[45] La profesora López García se doctoró en 2009 gracias a una investigación dirigida por el catedrático Souvirón Morenilla, cuyo título era: "Servicio público, libre competencia y derecho a la información en la oferta de contenidos audiovisuales. Régimen de la difusión audiovisual de los acontecimientos de interés general".

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

libertades de comunicación); el régimen explotación de los medios audiovisuales (aproximación doctrinal y jurídico-positiva a las telecomunicaciones, comunicación social y servicios de la sociedad de la información); la regulación de los contenidos (en los márgenes abiertos por la Ley General de Comunicación Audiovisual, en España, y la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, en Europa), y, finalmente, el estudio de la garantía de la oferta y provisión de contenidos audiovisuales.

En la escena dibujada por la LGCA española –y la LRTTE si incidimos en el régimen de actuación de la Corporación RTVE- uno de los aspectos más controvertidos, también uno de los grandes retos en lo que su aplicación efectiva se refiere, es el derecho de acceso, un concepto que Antonio Montoro Fraguas convierte en eje central de su libro *El derecho de acceso a la radiotelevisión pública* (2008), el cual, tomando como referencia la reforma legislativa en marcha, en aquel momento traza un perfil de defensa del acceso como mecanismo de participación colectiva[46] en la comunicación; una realidad consolidada en la legislación internacional: *émissions concédées* en Bélgica, *émissions d' expresión directe* y *cahiers de charge* en Francia o la *parità de condizioni* en Italia.

Si el proyecto de doctorado de López García viraba hacia el descubrimiento del lugar que ocupan los operadores públicos en la configuración del sector de medios audiovisuales, la dinámica tecnológica –fuerza de mutación del sistema- se constituyó en el núcleo de la reflexión de María Trinidad García Leiva, investigadora FPU al igual que Mabel López García, en *Políticas públicas y televisión digital: el caso de la TDT en España y Reino Unido* (2008), comparativa sobre el proceso de encendido digital en ambos Estados. Desde una múltiple perspectiva que lidia con aspectos comunicativos y técnicos, pero también con balances económicos y cuestiones socioculturales.

Uno de los nombres propios en lo que al seguimiento de los procesos normativos concierne es el de Ángel García Castillejo, consejero de la Comisión del

[46] Sobre los instrumentos de participación en los medios públicos, es un ejercicio instructivo la lectura del artículo de la profesora de comunicación Ana Jorge Alonso, "El derecho de igualdad en la televisión en España. Las (deficientes) garantías del servicio público para el ejercicio de los derechos fundamentales", en la compilación *Comunicación y poder. Reflexionado para el cambio social* (2009), en el que se escenifica cómo las insuficiencias en la definición del servicio público dificulta la tutela de los derechos y libertades esenciales asociados a la televisión.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Mercado de las Telecomunicaciones[47] y profesor en diversas universidades españolas e internacionales. Además, García Castillejo ha formado parte del grupo de expertos entrevistados para la realización de esta tesis doctoral.

Dentro de su corpus bibliográfico, destacan dos monografías, además de un prolijo número de artículos científicos en los que escribe sobre la actualización legislativa, el servicio público de radiodifusión o las modificaciones introducidas después del apagón analógico.

El primero de los libros es *El Consejo Audiovisual de España. Un organismo regulador independiente para el audiovisual español* (2003), en el que García Castillejo recurre a la CE de 1978 para exigir la existencia de una alta autoridad independiente –así como para explicar las características que habría de tener- que garantice la protección de los derechos y libertades reconocidos en el artículo 20. La obra se publica en un momento histórico que hubiera favorecido la edificación inmediata de un organismo regulador, ya que el diálogo político-social había calado en el ámbito autonómico: Madrid, Navarra, Cataluña y, con posterioridad, Andalucía. En cualquier caso, de esas cuatro experiencias únicamente funcionan las dos últimas.

Vuelve a insistir en el déficit democrático que esta ausencia ocasiona en el sector mediático, que además atenta contra los acuerdos comunitarios en materia audiovisual, en el trabajo *Régimen jurídico del mercado audiovisual en España* (2011), donde también introduce la necesidad de distinguir entre los servicios de televisión en abierto y de pago, para poder identificar su impacto sobre el sector de las comunicaciones electrónicas y establecer los correspondientes condicionamientos de mercado y reglas de competencia.

Entre la producción para revistas científicas a la que nos referíamos con anterioridad, destacamos "Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España" (2006); "Nuevos reguladores para el sector de la comunicación" (2010); "La regulación de los contenidos audiovisuales: el escenario de la convergencia" (2010); "El marco normativo del sector audiovisual" (2012): "Convergència i legislació general audiovisual a Espanya" (2009); "La TDT en España. La televisión como acceso a la Sociedad de la

[47] La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es reemplazada en 2013 por la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Información y del Conocimiento" (2008); "Una visión dinámica de la regulación de la TDT en España" (2009); "El desajuste de los mercados y el debilitamiento de la radiotelevisión pública" (2012); y "Hacia el reconocimiento efectivo de servicios audiovisuales comunitarios" (2011).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

2.2. Marco teórico

A lo largo de las siguientes páginas se ubica la investigación dentro de la corriente de estudio que otorga a los medios de comunicación y al desarrollo de las culturas mediáticas una función central en la configuración de la sociedad moderna, partiendo de los argumentos que propiciaron en el último tercio del siglo XX la vuelta a la creencia en los efectos poderosos de los medios de comunicación o los que se plantean desde ámbitos de la economía política de la comunicación y en sintonía[48] con los postulados que sitúan la alfabetización mediática en el eje de la cultura mediática. El recurso a la visión crítica pretende oponer (incluso recuperar) la ideología a la voz única del mercado.

El estudio de los efectos de los medios es el objeto que históricamente ha definido la investigación de la comunicación de masas (Moragas 1982 y 1985b), de ahí la decisión de enfocar la tesis en el emisor y en su capacidad de transformación social. Existen dos modos básicos de analizar la evolución de la teoría de los efectos. La primera y más extendida –adoptada por autores como Wolf, McQuail, DeFleur, Igartua, Humanes o Katz- se centra en la fuerza de los medios de comunicación. La segunda atiende al efecto concreto y a su ámbito de actuación.

Este trabajo se sitúa en la primera propuesta, aunque en el desarrollo de la investigación se ha pretendido evitar el reduccionismo (efectos todopoderosos, limitados y poderosos) mediante la incorporación a la 'ficha mental de análisis' de planteamientos complementarios, como la diferenciación cognitiva propuesta por Saperas (1987) al distinguir entre efectos resultantes de la comunicación de masas, de la distribución social del conocimiento o los que sitúan a los mensajes como constructores de la realidad; la atención de Jeffres (1997) a la producción y a los rasgos formales; la preocupación de McQuail (2000) por los efectos deseados y no

[48] Enlaza, además, con aproximaciones post-estructuralistas como las planteadas por Baudrillard o McLuhan cuando definieron el concepto cibernético de "implosión": In the new, postmodern era, the model structures social reality. There is an erosion of the distinction between the model and the real. Using McLuhan´s cybernetic concept of implosion, Baudrillard claims that in the contemporary world the boundary between representation and reality implodes, and that, as a result, the experience and ground of 'the real' disapperar. In the new social order, it is signs and codes that constitute the 'real'" (Sarup 1996: 111).Véase también GENOSKO, G. (2002), *McLuhan and Baudrillard: The masters of implosion*, Nueva York: Routledge.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

deseados o los niveles de actuación de los que habla Potter (1998): individual, grupal, organizacional, institucional, social y cultural.

2.2.1. Aproximación histórica a la investigación en comunicación

En la historia de la investigación mediática distintas corrientes analíticas han convivido en mayor o menor armonía, pero cada época ha tenido su propio abanderado. Mauro Wolf distingue tres etapas en la tradición teórica. La primera –efectos todopoderosos- está definida por la *Teoría de la aguja hipodérmica*. Data de los años treinta y la propaganda es su máximo exponente. La segunda se encuentra determinada por la *Teoría de los efectos limitados* (años 50 y 60), volviéndose, en la década de los 70, al interés por la influencia de los media a largo plazo, destacando su función cognoscitiva. McQuail añade una cuarta etapa definida por la influencia mediática negociada, la cual se iniciaría en los años 80. Esta se basaría en el constructivismo social y en la psicología de los marcos de referencia, ya que los sujetos acordarían el consumo de los contenidos en función de si encajan o no con su visión de la realidad.

Consideramos, no obstante, que en este momento histórico sería oportuno añadir un estadio más (el cuarto, o el quinto si atendemos a la propuesta de McQuail), definido por la aparición de internet y su anunciado protagonismo en los presentes/futuros procesos comunicativos –cuya taxonomía está en fase de desarrollo (Scolari 2013)-, que exige una definición de los conceptos y categorías básicas y una clasificación que refleje los elementos involucrados en la nueva ecología mediática.

El estudio de los medios de masas se halla en una nueva dirección, facilitada por el desarrollo de internet y las "autopistas de la información", que combina nociones procedentes de la teoría crítica, del estudio de las audiencias y de la incidencia tecnológica; e influenciada por los enfoques habilitados desde perspectivas como la sociología de las interacciones sociales, la propia economía política o las nuevas teorías sobre la globalización y la sociedad de la información[49]

[49] Véase GARCÍA GALINDO, J. A., VASALLO DE LOPES, M. I. y VERA BALANZA, M. T. (2009), *Construir la sociedad de la comunicación*, Madrid: Tecnos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

(Moragas 2011). Todo para encontrar significado a la transformación de la(s) cultura(s) mediática(s) contemporánea(s)[50].

> "Whether the arrival of an information society involves a 'second' media era or merely the further intensification of commodification and the cultural penetration of the market is of course open to question. (…) Whether the Internet offers new possibilities for democratic exchange or simply allows space for more regressive political forces while engulfing most of its participants even further within the society of the spectacle is already a matter for heated debate" (Stevenson 2002: 223-224).

Si regresamos al comienzo, observamos que las primeras investigaciones que se ocupan de los medios de comunicación se desarrollan en Estados Unidos y sus alcances se pueden sintetizar a través de los postulados de la *Teoría de la aguja hipodérmica* (o *bala mágica*), que, a pesar de no contar con una naturaleza científica (Wolf 1994), constituye la base fundacional de los posteriores estudios sobre los medios.

La "teoría hipodérmica", nombre que se le da a posteriori, es una recopilación de estudios, ni empíricos ni teóricos, sobre los mecanismos de propaganda desplegados en la Primera Guerra Mundial, publicados en las reflexiones de Harold D. Lasswell en *Propaganda Techniques in the World War* (1927). Lasswell sentencia que la propaganda permite conseguir la adhesión de los ciudadanos a unas estrategias políticas sin recurrir a la violencia, sino por medio de la persuasión. Así, las fórmulas propagandísticas son las formas más eficaces de mediación.

El modelo se explica en su contexto por el rápido crecimiento de los medios de comunicación, la aparición de la sociedad de masas y la existencia del paradigma neurobiológico como explicación a los procesos irracionales. En términos mediológicos: un emisor lanza un mensaje que alcanza a un receptor, existe una relación causa-efecto; innegable y rotunda, pero también vacía. Adquiere validez

[50] La germinación de nuevas culturas mediáticas se entiende como una intensificación de la modernidad, en la que el mercado gradualmente remplaza al Estado como principal agente de gobernanza. El acomodo en nuestra vida diaria desplaza la perspectiva crítica-ideológica hacia los márgenes de nuestra realidad cultural, subordinándola a la lógica dual del dinero y la racionalidad tecnológica (Stevenson 2002). Nos hallamos en un entorno en el que los horizontes ciudadanos son más reactivos y menos utópicos en sus perspectivas culturales y políticas. No obstante, estas zonas mediatizadas de activismo proporcionan espacio a voces que tradicionalmente habían quedado excluidas en las viejas estructuras de comunicación. Estas agendas están motivadas por un diálogo *cross–cultural* que sitúa en el mismo nivel objetivos públicos, políticos y de entretenimiento. "We can no longer assume that critical questions are solely dependent upon the capacity of radicals to think of new institutional arrangements, and yet nor can we assume that the conservatism of our own current age will be addressed unless we grasp the nettle of thinking through a diversity of questions that involve linking a democratic media to issues concerned with identity" (*Ibíd*: 224.).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

desde la óptica conductista del estímulo-respuesta. Los elementos esenciales del modelo son el aislamiento (individualidad, falta de interacción y pasividad), la unidireccionalidad, la asimetría de roles (el emisor envía el mensaje, el receptor lo recibe pasivamente y reacciona de forma unívoca) y la intencionalidad del proceso: quiere producir efectos. El paradigma adquiere forma a través del cuadro de las 5W: "Quién, qué, a quién, con qué medio y con qué efecto". Una de las principales críticas al modelo es el carácter individual del receptor, pues las personas superan las diferencias de grupo y se unen. El individuo no está aislado, por tanto no hay vacío a su alrededor, sino que influyen múltiples factores. Además, la reacción tampoco es inmediata ni uniforme.

En la década de los 40 se impuso el modelo matemático de Shannon y Weaver, que supuso el asentamiento de la teoría funcionalista y el inicio de la teoría de la información. Su principal aportación es la introducción de la variable tecnológica en la relación del emisor con el receptor.

En los años 50 y 60 imperó la corriente que consideraba que los medios masivos tenían un efecto limitado en la sociedad. El ábside de la reducción de esta influencia posee una doble vertiente: individualización de los mecanismos selectivos a nivel individual y el contexto social. Los representantes más significativos de esta etapa son Lazarsfeld, Berelson, Hovlan y, especialmente, Klapper. El mensaje que trasmiten estos autores es que el único poder de los medios es el de reforzar los valores preexistentes del individuo.

El periodo de los efectos limitados[51], en el que adquieren gran protagonismo la *Teoría de los usos y gratificaciones* (Katz, Blumler y Gurevitch 1974), la hipótesis del *Doble flujo de comunicación* (Lazarsfeld et al. 1944) y la figura del líder de opinión (Merton 1949), es una fase transitoria impuesta por el criterio económico y sustentada en una escasez de investigación. En esta época las grandes investigaciones sobre comunicación en Estados Unidos, prisma analizado por los teóricos del momento, estaban financiados por las empresas más poderosas, que pretendía estimular el conformismo de la sociedad con las estructuras vigentes.

[51] La superación de la primera etapa se canaliza a través de tres perspectivas distintas: la corriente empírico-experimental o de la persuasión, los estudios empíricos sociológicos sobre el terreno y la teoría funcionalista de las comunicaciones de masas.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

2.2.1.1. Los efectos poderosos de los medios de comunicación y las teorías críticas

La tercera etapa de la que habla Mauro Wolf en *Los efectos sociales de los media* (1994) se configura como un rechazo a la concepción que impera en los años 50 y 60, que relativizaba el carácter persuasivo de los medios, o lo que es lo mismo, que apenas si creía en su influencia como motor de cambio. Esta nueva etapa está definida por la hipótesis de influencias fuertes y duraderas en el tiempo.

La vuelta a los efectos poderosos –que, en cualquier caso, no niega de manera generalizada los elementos sociológicos y psicológicos sobre los que se sustentan las teorías de los efectos limitados y que tampoco supone un regreso total al conductismo (Igartua y Humanes 2004)- se traza en torno a dos ejes básicos. El primero es la aparición en el panorama científico de tres modelos arraigados a la idea de los efectos fuertes y duraderos de los *mass media*. Son las teorías de *La espiral del silencio*, *Del cultivo, De la Agenda Setting* y la *Del diferencial del conocimiento*. Las dos primeras, apostilla Wolf, expresan el agotamiento de la tradición de los efectos limitados y un "renovado interés sobre el tema de las influencias, pero también la voluntad de destacarse visiblemente del pasado sin recuperar ninguna de las aportaciones válidas de la investigación precedente también proporcionada" (Wolf 1994: 59).

El segundo eje de la vuelta a los medios de comunicación "potentes" –según la terminología de Elisabeth Noelle-Neumann (*La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*)- se caracteriza por el acercamiento al estudio de aspectos procedentes de la sociología del conocimiento y de los procesos de construcción social de la realidad, reconociendo que los datos empíricos no eran suficientes para conocer transformaciones a medio y largo plazo.

Asimismo, el aumento del consumo de la televisión y su consagración como medio de masas por excelencia obliga a revisar las teorías sobre las que se basaba el paradigma de los efectos limitados, propiciando que los efectos cognitivos adquieran mayor significatividad que los conductuales o los relativos a la actitud. De acuerdo con estas líneas de pensamiento, los efectos se acumulan y en su mayoría no son planificados.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La *Teoría de la espiral del silencio* (Noelle-Neumann 1974) establece que las opiniones dominantes generan un efecto de atracción, de manera que las percibidas como vencedoras acaban por silenciar a las corrientes minoritarias. De acuerdo con Noelle-Neumann, la adhesión a la mayoría responde a una necesidad de protección frente al aislamiento y la exclusión, de manera que aquellos cuyas opiniones no son reconocidas tratan de ocultarlas.

La *Teoría del cultivo* (Gerbner y Gross 1976) se fundamenta en el carácter acumulativo de los efectos de los medios, que de manera paulatina y constante moldean la forma en la que vemos el mundo. Según sus hipótesis, construimos nuestra imagen de la realidad principalmente a través de los contenidos que se emiten en televisión, herramienta cultural que socializa actitudes y roles.

La *Teoría de la Agenda Setting* (McCombs y Shaw 1972) atribuye a los medios de comunicación la capacidad de determinar los temas en torno a los cuales gira el interés de los ciudadanos, de modo que lo importante no es el aprendizaje o el cambio en la conducta o pensamiento, sino el establecimiento de lo que es significativo o no.

La *Hipótesis del diferencial del conocimiento* (Tichenor, Donohue y Olien 1970) asegura que una distribución desigual del conocimiento genera diferentes accesos a la información, provocando que los ciudadanos adquieran distintas visiones de la realidad. Los académicos de la Universidad de Minnesota relacionan la capacidad receptiva y de comprensión con el conocimiento previo del receptor, su participación en redes sociales y exposición ante los medios. Al mismo tiempo, establecen una correlación entre nivel socioeconómico e interés informativo. Así, los 'info-ricos' tienen una mayor predisposición al conocimiento y a la información; mientras que los 'info-pobres' limitan su exposición mediática a productos audiovisuales de entretenimiento, reduciendo, también, su comprensión de la realidad y sus posibilidades de 'avance social'.

En pleno debate sobre la incidencia y durabilidad de los efectos de los medios, adquieren solidez los Estudios Culturales –cuyo núcleo es el Centre for Contemporary Studies, Universidad de Birmingham, fundado por Stuart Hall-, el paradigma por excelencia para el estudio de los procesos de recepción. Centran su

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

interés en las reacciones de los individuos y abordan el estudio de los procesos mediáticos como parte de otros productos culturales y sociales; trasladando el enfoque de la producción de contenidos al consumo mediático.

Los *Cultural Studies* tienen su origen en Reino Unido en la década de los 70, en base a las ideas aportadas por Raymond Williams, Richard Hoggart y Edward P. Thompson; en especial los argumentos presentados por Williams en *The long revolution* (1965), en el que se distancia del marxismo y de la relación directa entre economía y cultura e introduce el debate de la supremacía de las bases sobre la estructura.

Numerosas voces críticas –entre ellas Armand Mattelart, Jesús Martín Barbero o García-Canclini- con el mercantilismo consideran que los *Cultural Studies* se han rendido a las exigencias del mercado, convirtiéndose en meros trabajos de marketing televisivo.

En este sentido, Adorno[52] y Horkheimer, fundadores de la Escuela de Fráncfort, aportan una visión crítica de la cultura de masas que busca ir más allá de la relación dominante en la sociedad capitalista entre producto y consumo. En *Dialectic of Enlightenment* (1944) plantean el concepto de "industria cultural" como alternativa a la "cultura de masas" implementada por la *Mass Communication Research* y hacen de la comunicación el centro del estudio socio-filosófico.

Ven a los medios de comunicación como entidades alienantes del individuo mediante la manipulación y el 'control' de la cultura, que se convierte en mercancía. Consideran que los productos de las industrias culturales son valorados únicamente cuando se tiene acceso a copias del original a cambio de dinero. Para Adorno y Horkheimer la industria cultural se convierte, de ese modo, en industria de la diversión. Tal reduccionismo:

> "Impidió, a Adorno y Horkheimer, ver otros aspectos distintos del arte y la tecnología, que el mismo Benjamin, por ejemplo, sí reconocía. Para estos dos filósofos la relación que muchos productos de la cultura industrializada iban a establecer con la cultura popular o tradicional les fue ignorada. Tampoco valoraron que las nuevas industrias crearían las condiciones para nuevas expresiones artísticas, ni que los binomios cultura e industria, arte y capital iban a alcanzar síntesis contradictorias debido a la

[52] Adorno dio también un valor especial al concepto del público alienado y pasivo frente al televisor, pero nunca arrojó luz empírica a su argumentación, sólo creía en el nivel de la reflexión.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> democratización cultural y a la generación de nuevas formas culturales, por un lado, y a la irrupción directa del capital en el ámbito de la creación y la producción cultural, por otro". (Ruano 2007).

Con el paso del tiempo, este enfoque fue sustituido por ideas provenientes de la economía política de la comunicación, que reflexionan no sobre la "industria cultural", sino sobre las "industrias culturales" (*Ibíd*), en cuyo desarrollo teórico los investigadores franceses (Miége, Ion, Lefevbre o Perrón) cumplen una función esencial.

En *Capitalisme et industries culturelles* (1978), se refuta la idea de que la producción de la mercancía cultural responde a una única y misma lógica. "En los años ochenta esta problemática de las industrias culturales alcanza distintas realidades académicas. Concretamente Québec [Lacroix y Lévesque, 1986; Tremblay, 1990] y España [Bustamante y Zallo[53], 1988]. Desde los años de la dictadura franquista algunos sociólogos habían sentado las bases de una investigación crítica [Gubern, 1972; Moragas, 1976; Serrano, 1977]" (Mattelart y Mattelart 2005: 88).

De acuerdo con el teórico belga, esta corriente plantea una reflexión crítica sobre los medios de comunicación tomando como punto de partida la búsqueda de los intereses económicos que determinan su funcionamiento. La economía política de la comunicación[54] "pretendía remediar las carencias de la semiología de primera generación, pendiente ante todo de los discursos en cuanto conjunto de unidades encerradas sobre sí mismas que contienen los principios de su construcción" (*Ibíd*.) Dicha intención alcanza una expresión clara en Reino Unido, donde la economía política (especialmente a través de la figura de Nicholas Garnham y su texto "Contribution to a political economy of mass communication") estimula una polémica existente con los Cultural Studies, a quienes se acusan de autonomizar el nivel ideológico".

---

[53] Reivindican el papel del Estado como apoyo de las industrias culturales, para mantener "la pluralidad de las ideas y, consecuentemente, la democratización de la cultura, que además debe ser un servicio público, ya que con el sistema capitalista, la tendencia es producir una homogenización de la cultura" (Ruano 2007).

[54] La economía política de la comunicación inicia su recorrido en los años 60, primero como cuestionamiento sobre el desequilibrio de los flujos de información y productos culturales entre las distintas áreas de la "demarcación del desarrollo" (Mattelart y Mattelart 2005), y a mediados de los 70 como reflexión sobre las "industrias culturales". El paso de "industria cultural" a "industrias culturales" representa, para Mattelart, el abandono de la visión genérica de los sistemas de comunicación en un momento en el que las políticas gubernamentales y la idea de servicio y monopolio público se enfrentan a un mercado que comienza a internacionalizarse. La pretensión es, de acuerdo con el sociólogo belga, introducirse en la complejidad de estas industrias para comprender el proceso de valoración de las actividades culturales por el capital.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En el escenario comunicativo actual, la televisión se ha convertido en el referente de las industrias culturales, en el medio de todos los medios (Baudrillard 1992), que en la era digital se apoya en la evolución tecnológica y en la globalización en busca de nuevos escenarios de actuación, que son al mismo tiempo comunicativos, sociales y mercantiles; lo que obliga a definir, con mayor precisión que antes, los modelos de cultura que interesan a la economía de la comunicación (Zallo 1995).

2.2.2. Enmarcado teórico de la investigación dentro de los estudios sobre comunicación y televisión

En la historia de la investigación sobre los efectos de los medios, la llegada de la televisión ocupa un lugar determinante[55]. Tanto, que hace que el público entienda la realidad como la representación simbólica de las normas y de los valores socioculturales que el medio televisivo hace absorber a la mente de los espectadores mediante un contacto regular y acumulativo (Gunter 1988). Así, quienes recurren a la televisión como única alternativa, en su experiencia mediática, desarrollan lo que Díaz Nosty (2005) denomina apatía o astringencia cultural, la cual implica una reticencia al conocimiento.

La televisión[56] nace en Europa como agente público a finales de los años 30 del siglo XX, aunque su etapa de expansión arranca a finales de los 40. La complejidad

[55]Toby Miller, en *Television studies. The basics* (2010) distingue tres perspectivas en los estudios sobre televisión: 1.0, 2.0 y 3.0. El origen de los primeros coincide, de acuerdo con las apreciaciones de Miller, con el surgimiento del medio, abrazando el interés por conocer los efectos que la televisión causaba en la sociedad, así como la intervención de la tecnología en el diálogo entre los medios de comunicación y sus audiencias; considerándose al ciudadano un ente susceptible de ser influenciado por el contenido transmitido. Es una aproximación funcionalista que enfatiza en las características 'manipuladoras' de la televisión y uniformiza a la audiencia, dominada desde la cúspide de la producción. Los estudios 2.0 aparecen cuando el concepto de audiencia activa adquiere notoriedad. Se diferencian de los anteriores por su carácter optimista en lo que a la resistencia del receptor frente a los medios se refiere. En su formulación teórica otorgan la supremacía a los ciudadanos sobre los emisores, aunque en la práctica algunos de ellos participan de un enfoque neoliberal rendido a los intereses de la industria mediática, que se aprovecha de parte de las conclusiones alcanzadas para utilizar los perfiles de la audiencia como puerta para el consumo. Son dos las manifestaciones principales: la *Teoría de los usos y gratificaciones* de Elihu Katz y los *Estudios Culturales*. La tipología 3.0 combina análisis interdisciplinares: etnográficos, económicos, políticos y estéticos; propios de un momento histórico en el que conviven la globalización y el hiperlocalismo.

[56] Surge en medio de la incertidumbre, no se tenía claro cuál era su objeto, su función y en qué marco normativo había de insertarse. Esta falta de definición fue utilizada por los agentes políticos y económicos para controlar un poder en expansión.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

tecnológica obliga en cierto modo a que la preocupación inmediata se centre en la vertiente técnica.

Los primeros pasos en la investigación televisiva provienen de las experiencias cinematográfica y radiofónica, por considerar al nuevo medio una fusión de ambas. Hutchinson la caracterizó en 1946 como una ventana abierta al mundo. Y desde que se hizo esta afirmación, la idea de *your window to the world* ha sido la cualidad sobre la que más se ha insistido, a veces priorizando el concepto sobre sus usos y efectos. El recorrido de la atención de la mediología a la televisión se puede sintetizar en dos esferas: una primera caracterizada por el interés en el medio propiamente dicho, y otra que mira al comportamiento del público: reacciones y conductas.

El nuevo medio se convirtió pronto en el nexo de la actividad familiar, establece una conexión con sus integrantes por encima de los contenidos: El medio es el mensaje. Así, la influencia de la televisión aparece desde los detalles más nimios de la vida cotidiana hasta los grandes cambios de la aldea global (McLuhan 1968).

Tales expectativas derivaron inevitablemente en decepciones parciales. Los primeros estudios focalizados en las personas enlazan con la idea de que la televisión es un muro de humo que genera únicamente felicidad simbólica.

La televisión, en palabras de George Gerbner, cultiva al público, establece sus parcelas de actuación social, cuyos límites son más o menos difusos en función del tiempo de exposición del individuo. Esta presencia en el entorno vital del individuo llega a ser tan intensa como para establecer los trazos guía de su percepción del mundo del que participa. Y en este apartado, Gerbner (*Cultivation Theory*) señala que la imagen que se transmite a través de la televisión suele ser más pesimista que la resultante de la experiencia vital directa. La crítica intelectual estima que la dependencia audiovisual costriñe el desarrollo de la cultura. En esa aproximación ferviente hay que eliminar el carácter etnocéntrico que cierra el paso a los elementos externos. Afirma Díaz Nosty, recogiendo las palabras de Jerry Mander (1978):

> "La televisión –se suele afirmar- estupidiza al individuo, esteriliza a la sociedad, transforma la realidad en espectáculo, erosiona los valores cívicos, degrada la democracia, es un instrumento de control social, actúa como gran escaparate del mercado... La sociedad –abundan otras críticas radicales- parece anegada por la televisión, inerme, sin respuesta, alienada por un fatalismo conspirativo que la conduce

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> al abandono de la razón, a la autoprivación y la indolencia culturales, empobrecimiento existencial" (2005: 87).

A diferencia del resto de medios, la televisión tiene la cualidad de aislar a sus "clientes", que se sienten muy cómodos en su autocomplacencia y restringen el acceso a otros soportes. En el caso español, nos encontramos con tres tipos de audiencias (Díaz Nosty 2006). El primer tipo lee regularmente y sigue la información en televisión y radio. La segunda clase no lee prensa, pero se informa a través de la televisión y, en menor medida, por la radio. La tercera, por el contrario, no consume información de ningún tipo, sólo programas de entretenimiento.

Estas peculiaridades del sistema mediático español deberían incrementar la calidad de la estructura audiovisual, pero ocurre todo lo contrario. La televisión comercial generalista, el único modelo que en la práctica existe en nuestro país, se basa en la captación de audiencia con una finalidad comercial.

> [No obstante] "si la televisión comercial generalista construyera su discurso mediante códigos elaborados, mediante un perfil mediático-cultural elevado, se estaría dirigiendo a una población minoritaria, porque, en un país como España, el umbral de este segmento culturalmente más evolucionado no alcanza seguramente, según se infiere de los indicadores convencionales de consumo, el 30 % de la población (...). A medida que crece el índice de difusión de la prensa diaria en un país, el umbral socio-mediático de la televisión aumenta. También mejoran sus códigos lingüísticos, esto es, el grado de elaboración de su discurso narrativo, que podríamos definir aquí, con propiedad, como códigos mediático-culturales" (Díaz Nosty 2005: 90).

Al son de estos planteamientos, y en consonancia con lo expuesto en el arranque de este texto, surge la cuestión de, como bien plantea Lorenzo Vilches, si sobrevivirá la democracia a la televisión. La revisión de los modelos de estudio, impulsada por la crítica europea a la obstinación de la *Mass Communication Research* en los efectos directos y en el empirismo cuantitativo, vira hacia un nuevo concepto científico donde adquieren notoriedad las teorías de los efectos duraderos.

La dependencia de la televisión implica una dependencia del periodismo televisivo. Y los temas del periodismo televisivo producen espectadores más ansiosos y frustrados en relación con la política. La televisión termina por alterar la base de la cultura democrática. Jarol B. Manheim (1994) proponía cinco argumentos para explicar las implicaciones del medio en la cultura política. 1. El aprendizaje de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

información política en condiciones de baja implicación psicológica facilita la manipulación del comportamiento y reduce la comprensión cognoscitiva del individuo sobre sí mismo. 2. Aunque aceptan las obligaciones de participación, una mayoría sustancial se autoexcluyen del proceso político. 3. La mayoría de los ciudadanos creen en lo que dice la televisión sobre la vida política y actúan en consonancia. 4. La televisión anula la capacidad selectiva en el proceso de recepción. 5. La televisión anula la capacidad cognitiva en el proceso de recepción. De este modo, aunque quizá la prensa posea mayor efecto en la vida diaria de los ciudadanos expuestos a los medios, se reconoce que la televisión obliga a los gobernantes a obtener buenos resultados en pantalla para reforzar su posición, por lo que la política se ve forzada a adecuar su discurso al lenguaje audiovisual, priorizando sobre lo que se dice el cómo se dice.

El nihilismo que Manheim atribuye al receptor se está viendo contrarrestado en la red mediante el desarrollo de una ciudadanía activa y crítica que usa los medios sociales para articular su voz y canalizar su protesta, aunque la viralidad y el carácter desarticulado de su discurso ha impedido hasta el momento la competencia en el mismo plano con el mensaje de las estructuras mediáticas tradicionales.

Este trabajo participa, asimismo, de ciertas preocupaciones planteadas por Giovanni Sartori en *Homo videns. La sociedad teledirigida* (1998), Pierre Bordieu en *Sur la télévision* (1996) o Neil Postman en *Amusing ourselves to death* (1985), cuando claman contra la extensión del discurso ligero de la televisión a la política, que se convierte en espectáculo y crea, como explicaba Guy-ErnestDebord –*La societé du spectacle* (1967)-, un presente constante en el que, gracias a la seducción tecnológica, la ficción y el simulacro llegan a reemplazar a la realidad. Es prioritario incidir sobre la dinámica opuesta, ya que las culturas mediáticas se han convertido en generadores de poder social –Castells (2009), Gibson (2004) o Kraidy (2013)- y los medios han de ser capaces de introducir en el debate sociopolítico inputs provenientes de la esfera pública (Stevenson 2002).

Así pues, este proyecto concentra su atención en el conocimiento del medio y su influencia acumulativa y duradera, con el propósito de construir significados en relación a su rentabilidad social, fundamental en el caso de los operadores públicos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Se prioriza, así, la capacidad de transformación asociada a la televisión, para poder hilvanar un discurso crítico y constructivo (como sostenía Adorno al afirmar que la crítica a la televisión debe ir destinada a mejorarla), pues el medio cumple un papel ideológico en la representación de la realidad.

En la actualidad, el pacto comunicativo entre programador y audiencia se ha desvirtuado en el punto emisor, y las demandas del televidente pierden presencia ante el fortalecimiento de la posición del primero. La antigua convención se traduce en una programación destinada a mantener a la audiencia pegada al monitor todo el tiempo posible, una realidad que lleva al operador a pensar más en la publicidad que en los contenidos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

PARTE II.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. EL NUEVO MODELO DE TELEVISIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA. RTVE: RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

CAPÍTULO 3.

DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA A LOS MEDIOS PÚBLICOS AUDIOVISUALES

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

3.1. Tradición audiovisual europea y eurocentrismo del servicio público de televisión

Presentada la investigación, contextualizada teóricamente y definido el estado de la cuestión, en el Capítulo 3 comienza la parte dedicada a los resultados del estudio. En él se explica la transición de una televisión pública basada en la radiodifusión a un modelo erigido en torno a estructuras comunicativas integrales que hemos denominado "medios públicos audiovisuales", como versión del concepto inglés *public service media* (para el que algunos teóricos también proponen la traducción medios de servicio público), los cuales han de continuar siendo el eje central de los sistemas audiovisuales europeos, en base a una apuesta decidida por la calidad de su programación (conducida por el rigor informativo) y el interés social. En la parte final del capítulo se realiza una aproximación a la configuración histórica de la televisión en España (realizada principalmente en clave normativa), y se exponen los retos de los medios públicos el entorno europeo.

Exponíamos al comienzo del trabajo que plantear grandes enunciados sobre el emplazamiento de los medios públicos en el escenario socio-comunicativo diseñado en torno a internet[57] es un ejercicio complejo y delicado, especialmente si se toma en consideración que los servicios públicos han sido los grandes sacrificados en la búsqueda de soluciones contra la crisis económica iniciada en Occidente en 2008.

Los medios públicos históricamente han estado al servicio de la democracia, aunque ese espacio consolidado parece haberse difuminado en contextos como el español, en los que se enfrentan al alejamiento social. Si en el momento de su fundación la radiodifusión pública mostraba características generales, tales como el

[57] En un informe de 2007, Situación de los derechos humanos y de la democracia en Europa, el Consejo de Europa identificaba en la e-democracia –uso de las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los procesos de diálogo político-social- argumentos para contrarrestar la desafección de la ciudadanía, en la medida en que facilitaba una participación descentralizada. Sin embargo, ese carácter individualizado dificulta la interacción y, por tanto, la creación de una voluntad colectiva. "Esta democracia directa carece de mecanismos de debate común y de generación de compromisos aceptables para la mayoría, lo cual es inherente a una democracia representativa. Esto puede derivar en la desorientación de los individuos y en una mayor fragmentación de las sociedades. Por estas razones, es improbable que pueda formarse la voluntad de los miembros del demos de forma interactiva a través de internet" (Jakubowicz 2010:228). Peter Dahlgren señalaba en "El horizonte de la democracia" (2009) que la creación de esferas públicas en internet relativiza la función integradora de la cultura pública. La tecnología ha de ser una herramienta que ha de impulsar el compromiso participativo, pero que no es sustituta de la democracia directa, como tampoco las plataformas de interacción-comunicación gestionadas por los ciudadanos –redes sociales- son reemplazo de los medios de comunicación.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

acceso a las mayorías, referidas al aparato y no a la gestión, en la "ha de tener una referencia social, que permita asegurar los derechos de los usuarios, que sea un referente en cuanto a las necesidades de proximidad de la población, que haya una vertebración que entienda la diversidad de las comunidades y permita generar una opinión pública plural" (RZE [e]p: 2).

Este giro social es básico por la capacidad de la televisión de influir en la sociedad. Sin embargo, el modelo clásico de servicio público está construido sobre relaciones desiguales y asimétricas entre la audiencia, por una parte, y los operadores, la élite cultural y el Estado, por otra, que encontraron su legitimación en la división en clases sociales, pero que ya no basta.

No es suficiente, del mismo modo, pensar únicamente en el servicio tradicional de radiodifusión, en el modelo de televisión que tenemos en la memoria, que deja paso a lo que los académicos de influencia británica han denominado *public service media*, medios –estructura comunicativa integral- públicos audiovisuales (MPA). De actuar en los niveles nacional, regional y local, se pasa trabajar para la creación de una esfera pública de una sociedad civil global, a controlar el funcionamiento de organizaciones internacionales y globales, desarrollando de esta manera una sensación de comunidad que permite a los individuos participar en agrupaciones virtuales desvinculadas de la ubicación geográfica, y convirtiéndose en audiencia activa en el debate público, así como también en la producción o el suministro de contenidos o la gestión de redes sociales y la creación de vida pública. En este punto, la tecnología sirve para facilitar la retroalimentación, el acceso y la participación en la organización y gestión de los MPA e, incluso, en la formulación de políticas de comunicación.

Lowe hallaba en los medios públicos cinco funciones elementales de respuesta democrática y promoción de la participación. La primera es la información, elemento central de la misión pública. La segunda, la ayuda en cuestiones de relevancia para el ciudadano. La tercera, ser redes de colaboración entre los usuarios, siendo a su vez propulsor democrático; dos cuestiones que posibilitan el quinto rasgo del que hablaba: la movilización social.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Si estudiar el espacio consolidado de los medios públicos en España es complicado, más lo parece lanzar líneas que los conecten con Europa y la historia televisiva de sus Estados. No se encuentran en este espacio axiomas. No se puede hablar de cultura audiovisual europea uniforme –como también es difícil hacerlo de la unidad política o de la económica, más allá de compartir una moneda-, pero también es innegable la existencia de elementos comunes fuera de las fronteras de los Estados, que configuran, con mayor o menor consistencia, una realidad mediática identificable; lo cual, por un lado, se distingue en sí misma por la fuerza de la radiodifusión pública en un sistema audiovisual mixto –frente a escenarios como el estadounidense- y, por otro, es parte esencial de lo que tradicionalmente se ha denominado *western media systems* (en este apartado sí junto a Estados Unidos y Canadá), donde la televisión es el vehículo de comunicación preferente. De hecho, la televisión está en el origen propio de la denominación *media*: "[It] came into common use when television broadcasting became commonly available in West in the 1950s" (Hardy 2008: 15).

No existe, por tanto, la cultura audiovisual europea si la entendemos como un signo de identidad transversal: "No obstante, si entendemos cultura audiovisual en un rango más amplio: sí. Un rasgo, por ejemplo, sería el valor del servicio público, o la apreciación por la información en profundidad y de contexto, el aprecio por el producto de ficción doméstico (por el propio, por el norteamericano, pero no por el de los otros países europeos), o la búsqueda de la independencia (en el caso británico aplicable a las privadas)" (EPP e[p]: 33). Deberíamos, por consiguiente, hablar de tradición más que de cultura.

En el plano industrial, tanto la legislación comunitaria, como la nacional, se han esforzado en la protección del mercado audiovisual[58]; un esfuerzo que en la práctica se ha traducido en una circulación interna nacional, en lugar de en un intercambio paneuropeo de productos acabados[59]. Funciona mejor la fluctuación

[58] Ver Consideraciones 48, 49, 50 y artículos 1 y 3 de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual; y el artículo 5 de la Ley General de Comunicación Audiovisual.

[59] Se recomienda la lectura de *European television industries* (2005), un libro de Petros Iosifidis, Jeanette Steemers y Mark Wheeler que parte del estudio de las modificaciones que han sufrido las formas estructurales, tecnológicas, regulatorias y culturales que inciden en la empresa televisiva europea, sujeta –ya entonces- a una globalización creciente, que, a su vez, encuentra significado en el comercialismo, la fragmentación del consumo y la propiedad transnacional. La convivencia entre la producción pública y privada en el escenario digital es uno de los asuntos

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

cuando hablamos de formatos (EPP [e]). "En el caso español hay, además, cierto autismo interno, respecto a la producción europea y también a lo que se realiza en las diferentes comunidades autónomas; centralizando el modelo productivo en Madrid a través de empresas como Secuoya, Vértice, etc." (RZE e[p]: 40).

En el espacio que se habilita entre las proyecciones mediáticas de los Estados y el frágil argumentario al que se aferra la cultura audiovisual europea, cuya existencia es más palpable en los textos legales que en la práctica comunicativa, se ubican similitudes por regiones, que, de hecho, se encuentran en la base de clasificaciones como la de Daniel C. Hallin y Paolo Mancini (2004), Karol Jakubowicz (2010) o en el concepto de dieta mediática que propone el profesor Bernardo Díaz Nosty en *El déficit mediático. Donde España no converge con Europa* (2005).

Tradicionalmente, el campo de la investigación mediática ha estado dominado por la teoría anglosajona y la visión localista. Para corregir parte del sesgo se optó por un viraje metodológico hacia los estudios comparados[60], que permiten observar similitudes y diferencias entre modelos, entendiendo cómo se asumen los compromisos que reclama la comunicación como actividad social y cómo se definen las respuestas. Matizábamos "parte del sesgo", porque el centralismo europeo –el *Western parochialism* del que habla Jonathan Hardy- continúa situado en el eje, siendo relativamente reciente el debate sobre las estructuras mediáticas en los "países emergentes"[61], aunque son escenarios tan heterogéneos que cualquier comparación es compleja.

Con el propósito de alejarse de la orientación basada en las idiosincrasias nacionales, señala Hardy (2008 y 2012), se fomentó el desarrollo de enfoques

destacados en el libro; todavía hoy sigue siendo una incertidumbre, y si bien este es un trabajo que se ocupa de la esfera pública de la comunicación, también es necesario plantear el acercamiento desde el ángulo de la televisión comercial, como reclaman Donders, Pauwels y Loisen en *Private television in Western Europe: Content, market and policies* (2013).

[60] Aunque este trabajo no desarrolla un análisis comparativo concreto, tiene entre sus objetivos fundamentales definir el espacio consolidado que la televisión pública ocupa en España, y ello obliga a encuadrar las argumentaciones que se presenta en el contexto de Europa, que es, al mismo tiempo, supranacional en lo que a las actuaciones de la instituciones de la UE se refiere y nacional en parte de la construcción del discurso audiovisual…Para un mejor conocimiento de la metodología comparada es recomendable la lectura de los trabajos de Sonia Livingstone (2003) "On the challenges of cross-national comparative media research" y de Melvin L. Kohn (1989) *Cross-national research in sociology*.

[61] Véase el número 6 de la revista *Infoamérica-ICR*. Disponible en: http://www.infoamerica.org/icr/icr_06.htm (Consulta: 10/4/2013). En la categorización América Latina posee una fuerza destacada, como también la demuestra en la redefinición de las estructuras públicas de radiodifusión, donde quizá la vieja concepción europea no sea válida, aunque el estudio de la tradición pública de radiotelevisiones europeas sí aparezca en el informe de partida.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

transnacionales, supranacionales y subnacionales, considerando que los nuevos marcos analíticos debían prestar atención a las implicaciones de la globalización. Aceptada la internacionalización que experimentan los medios de comunicación en las últimas tres décadas, el profesor británico manifiesta, por otro lado, un profundo escepticismo sobre el rápido desplazamiento de las naciones en el entendimiento de los sistemas contemporáneos:

> "Yet, communications systems remain, to a significant degree, national in organisation and orientation. Nationally produced television programmes dominate prime-time schedules on mass channels. Nation-states retain important powers, both formal and informal, that shape now media services are provided and received, affecting much of the news, information and entertainment that circulates" (2008: 10)

Es en la práctica una convivencia, la de lo exterior y lo interno, apreciable sin demasiadas dificultades, pero de difusas fronteras –en un sentido similar al del discurso anterior sobre la existencia de una tradición audiovisual de formatos, más que de productos acabados, si exceptuamos determinados contenidos, como los infantiles de factura británica-; ya que a pesar del protagonismo de los valores culturales estatales, como señalan Hallin y Mancini en *Comparing media systems* (2004), los sistemas mediáticos occidentales se encuentran en un proceso de reconfiguración orientado hacia lo que ellos catalogan como Modelo Liberal o Anglosajón (Gran Bretaña, Irlanda, Estados Unidos y Canadá), caracterizado por el dominio, al menos relativo, del mercado y por la hegemonía de las empresas de carácter comercial y la escasa presencia gubernamental, existiendo un paralelismo político limitado y una poderosa profesionalización de la profesión periodística.

Entre las distinciones que aparecen en *Sistemas de Medios Comparados*[62], publicado en español en 2008, hallamos, en primer lugar, el Modelo Pluralista

[62] La investigación parte de la obra de los profesores Fred S. Siebert, Theodore Peterson y Wilbur Schramm *Four theories of the press* (1956), donde, a partir de la consideración de la naturaleza del Estado como un elemento imprescindible para entender las estructuras mediáticas, estructuran la filosofía comunicativa en cuatro teorías: Autoritaria (el Estado, una élite sabia que asume la tarea de gobernar, dirige a una ciudadanía que no se considera capaz ni interesada en tomar decisiones políticas críticas. Los medios de comunicación de masas son los agentes propagandísticos a través de los que la élite extiende su control social), Libertaria (vinculada con la tradición anglosajona, en la que la función de la prensa es presentar la verdad, en un entorno *laissez faire* de pluralidad de voces), Comunista (surgido en el primer cuarto del Siglo XX a raíz de los postulados de Karl Marx o George W. F. Hegel, quienes consideraban que los medios de masas en una sociedad comunista tenían la función de perpetuar y expandir el sistema socialista, no la búsqueda de la verdad informativa. Bajo tales estructuras, los medios son instrumentos del gobierno y están integrados en el Estado –en el modelo Autoritario la propiedad de los medios solía ser privada-), y de Responsabilidad Social (el concepto, popularizado en la América de los años 50, tiene sus orígenes en el enfoque libertario, aunque se distingue por enfatizar más en la responsabilidad social de la prensa

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Polarizado –Mediterráneo: Francia, Grecia, Portugal, Italia y España-, identificable por la integración de los medios de comunicación en la dinámica política, la fuerte presencia del Estado en el sistema y un bajo nivel de profesionalización. Los autores aluden también al débil desarrollo histórico de los operadores privados, aunque este apartado es más forzado si atendemos, por ejemplo, a la privatización fáctica del sector audiovisual español o a la misma tradición de Francia, donde se privatizó TF1 en 1987.

El caso francés es, en todo caso, peculiar, pues pese a inscribirse en el modelo mediterráneo, comparte algunas particularidades con el Democrático Corporativo (centro y norte de Europa), como el importante papel de la prensa, que aún mantiene altas tiradas, la coexistencia de medios públicos con medios privados poderosos o el paralelismo político. El Democrático podría considerarse, en realidad, un híbrido entre los dos modelos anteriores, con un alto grado de profesionalismo y también un activo papel del Estado.

Karol Jakubowicz, con la ayuda de otros tres editores, focalizó el trabajo de Hallin y Mancini en la parte oriental de Europa en una compilación de 14 textos que estudiaban las dos décadas de transformación de los sistemas de medios en Europa del Este –después del colapso de la URSS-, y que fueron publicados en 2010 con el título de *Comparative media systems: European and global perspectives*.

Aunque la explotación de los estudios comparados es oportuna, la mayoría de estas investigaciones se ocupan de las relaciones estructurales, y no de los contenidos, lo que en ocasiones distorsiona los objetivos. "What I would say -and it is something for you to reflect on- is that I share the idea about the professionalism in Hallin and Mancini´s North Model, but when they explain the Mediterranean sometimes fall into stereotypes and reductive approaches" (JH e[p]: 14). El trabajo sobre los contenidos es, por otra parte, crucial en el desarrollo de políticas audiovisuales coherentes con la realidad mediático social (EMG [e]).

---

que en la libertad de prensa). Estos cuatro ensayos representan el primer intento por sistematizar las relaciones entre gobiernos y sistemas de prensa, planteado, además, desde una perspectiva global. El libro ha sido duramente calificado, entre otras razones, por su eurocentrismo o por el uso del término "teoría" cuando es en realidad una "clasificación", aunque el hecho de que todavía en el Siglo XXI siga estando presente en el catálogo de consulta de muchos investigadores es una muestra acreditada del valor de un enfoque que tal vez nunca quiso ser más que el punto de inicio del proceso de conocimiento de las estructuras de comunicación y las convenciones político-sociales que las acogen.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La retrospección hasta los estudios referidos a los sistemas de medios (europeos) no es desinteresada, pues con el objetivo de conseguir situarse en la órbita comunitaria fue proyectada en 2004 la reforma del sector audiovisual español, cuyo servicio público de radiodifusión siempre situó a la BBC en el espejo.

En aquel momento, Reino Unido era el segundo exportador de productos televisivos en el mundo (Steemers 2004), capaz de cautivar al mercado internacional con productos tan diferentes entre sí como son los *Teletubbies* (producto acabado) o *Who wants to be a millionaire?* (formato). En la construcción de la industria audiovisual británica participan tanto los operadores comerciales, como los públicos, aunque la BBC siempre ha sido el referente del sistema. La calidad de sus contenidos y el interés que despiertan sus formatos funcionan, asimismo, como catalizador de la oferta comercial, obligada a mejorar su programación para mantenerse como alternativa en las demandas de una sociedad acostumbrada al rigor de una corporación que incluso gozó de mayor credibilidad que el gobierno laborista de Tony Blair[63].

El compromiso de la ciudadanía con el ejercicio libre de la comunicación es un pliegue básico en la configuración del sistema de medios de cualquier Estado. En España, el servicio público de televisión –garante, por mandato, de la pluralidad, rigurosidad y veracidad informativa- no ha sido entendido como un valor necesario, sino que ha sucumbido ante ofertas de escaso valor periodístico, cultural y social que únicamente buscaban el espectáculo; y que degeneraron en la *telebasura*[64].

El sistema de medios español se caracteriza, explicaba el profesor Díaz Nosty en *El déficit mediático. Donde España no converge con Europa* (2005), por la preponderancia del entretenimiento televisivo. En el libro, el catedrático de periodismo de la Universidad de Málaga distingue dos "dietas mediático-culturales[65]" en Europa. Una, en el norte, definida por un alto consumo de información y una

[63] Véase COSTA, J. M. (2003), "La BBC gana el pulso a Blair", *ABC*. Disponible en: <http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-07-2003/abc/Internacional/la-bbc-gana-el-pulso-a-blair_194432.html> (Consulta: 11/04/2013).

[64] Se recomienda la consulta de ELÍAS PÉREZ, C. (2004), *Telebasura y periodismo*, Madrid: Libertarias.

[65] En la elaboración del concepto de dietas mediático-culturales el profesor Díaz Nosty emplea el Share Multimedia Diario (SMD), una herramienta novedosa para estudiar los parámetros de consumo de las audiencias a partir del tiempo que cada ciudadano dedica diariamente a las diferentes prácticas mediático-culturales: lectura de prensa, visionado de televisión, etc. El SMD permite conocer la incidencia que cada práctica mediático-cultural tiene en nuestra dieta mediática.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

elevada penetración de todos los medios. La del sur es, por el contrario, "rica en ingredientes audiovisuales", prioriza los contenidos ligados al ocio sobre la información y margina a la prensa.

El concepto de dieta mediática posee una doble naturaleza: significante y significado. Como significante participa de la corriente de estudios comparados que atiende más a los contenidos que a la estructura[66]. Un escenario en el que la audiencia, ciudadanía, se encuentra en el centro de la acción comunicativa, de un nuevo paradigma cuyo eje es el espacio público, condicionado también por la sedimentación mediático cultural: "Podría hablarse de la necesidad de una inversión en el orden clásico de los elementos que describen la acción comunicativa (...) y situar a las audiencias, como sujeto activo del derecho a la información, y, aún más, del derecho a saber, como derecho de una nueva generación propio de la sociedad de la información y el conocimiento" (Díaz Nosty 2006: 17).

Es un procedimiento de dotación de significado a la acción comunicativa que conecta con la hipótesis del diferencial de conocimiento, en tanto que –como argumentaba Tichenor, Donohue y Olien- alerta sobre la vinculación entre el conocimiento previo del receptor con su capacidad de receptiva y de comprensión, así como su inclusión en redes sociales y la exposición ante los medios, lo que, por otra parte, guarda una relación directa con la estratificación socio-económica[67]. Aquellos con un mayor interés informativo, los "Info-ricos", pertenecen a las clases más favorecidas no solo porque tengan mayor facilidad de acceso, sino también porque tienen más interés, entienden la necesidad de la riqueza informativa y ello les permite contextualizar lo que discurre en su entorno. Los "Info-pobres", por el contrario, se privan a sí mismos de información y limitan sus consumos al ámbito audiovisual, buscando en la televisión efectos gratificantes. Su menor habilidad y conocimiento previo les hace, además, más vulnerables ante la manipulación.

Manuel Castells también destaca el rol de las estructuras de comunicación en la creación de redes de poder en la sociedad, especialmente en la esfera política. En

[66] Desde un enfoque de forma, Díaz Nosty comparte con Hallin y Mancini la identificación de rasgos comunes en las estructuras que investigan. La Dieta Norte cumple gran parte de los atributos que se observan en los modelos Liberal y Democrático Corporativo, mientras que Dieta Sur es prácticamente un sinónimo de Mediterráneo.
[67] Véase TICHENOR, P. J., DONOHUE, G. A. Y OLIEN, C. N. (1970), "Mass media flow and differential growth in knowledge", *Public Opinion Quarterly*, 34, pp. 159–170; y TICHENOR, P. J., DONOHUE, G. A. Y OLIEN, C. N. (1980), *Community Conflict and the Press*, Newbury Park: Sage.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Comunicación y Poder (2009) define el segundo concepto que da título al libro como la capacidad relacional que capacita a un actor social para influir de un modo asimétrico en las decisiones de otros actores sociales y así favorecer su propios intereses y valores.

El poder, por tanto, no se halla en los individuos, sino en las relaciones, sentencia Castells. En la galaxia mediática esas relaciones han estado conducidas por la televisión, desde que esta alcanzó una dimensión masiva. Y en Europa, los operadores públicos han sido quienes han configurado las características de la televisión como 'gran' medio, tanto en sus facetas social y cultural, como en la económica e industrial.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

3.2. Los medios públicos como apuesta por la calidad[68] y el interés colectivo

En la "tormenta perfecta" que atraviesa la empresa mediática, por usar palabras de Steven Barnett, –descenso de los ingresos por publicidad debido a la recesión financiera, movimiento de los anunciantes a internet, audiencias fragmentadas menos permeables al impacto comercial y de menor valor para las empresas-, la televisión se enfrenta también a la caducidad del modelo en un futuro incierto en lo económico y tecnológicamente enigmático e impaciente.

Esta realidad es, asimismo, transportable a la escena de los operadores públicos. En Reino Unido, por ejemplo, ITV (servicio público de la red de televisión comercial británica) ha optado por dejar de lado la información local y regional; y Channel 4 ha solicitado apoyo financiero para poder cumplir con sus obligaciones de servicio público (Barnett 2010).

En etapas económicamente complicadas, la fusión aparece como solución rápida para sanear las cuentas –en España Telecinco absorbió a Cuatro por los problemas del Grupo PRISA, y Antena 3 hizo lo propio con La Sexta-, en muchos casos a costa del pluralismo, la calidad de la información e, incluso, la propia democracia; aumentando, además, la desinformación y las consecuencias de la brecha digital.

Ya en 1995, recuerda Barnett, el *Libro Blanco sobre la concentración de la propiedad en el Reino Unido* señalaba que "un sistema de medios libres y diversos es parte indispensable del proceso democrático. Los medios proporcionan la pluralidad de voces y opiniones que informan al público, influyen en la opinión, y generan debate político. Promueven la cultura del desacuerdo con que debe contar toda

[68] De acuerdo con Manfredi Sánchez (2008), la calidad en televisión es un concepto fundamental, aplicable, sobre todo, a contenidos como los servicios informativos o la cobertura de acontecimientos especiales. Para Dennis McQuail, implica una relación directa con el interés público. Robert Picard añade un matiz empresarial: "La calidad del periodismo no es meramente una cuestión de incrementar el valor del producto para el consumidor. Más bien, la calidad es un elemento central en la consecución de los objetivos sociales, políticos y culturales comprendidos en el periodismo de las sociedades democráticas" (*Ibíd.:* 26). Para las empresas, la calidad es la opinión de sus espectadores y de sus propietarios. Finalmente, de acuerdo con la definición de la UNESCO la calidad implica cuatro elementos: una entidad libre e independiente, garantías formales, una gestión independiente y una financiación estable. "La televisión pública tiene que apostar por el periodismo cívico, los programas para poblaciones vulnerables, los contenidos educativos y de formación continua y el rediseño de los contenidos locales" (*Ibíd*.: 27).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

democracia sana... Si una voz se hace demasiado poderosa, este proceso se pone en peligro y la democracia queda dañada" (*Ibíd.*: 43).

La llamada consolidación produce una mayor centralización y enfatiza en la rentabilidad empresarial, más que en la calidad informativa. Afirmaba Edwin Baker que la obsesión por la rentabilidad económica limita la innovación en la producción periodística y cultural, necesaria y reclamada por la audiencia.

Sin embargo, las empresas de medios caminan hacia esa optimización de los recursos, extendiendo la precarización de las redacciones y la primacía de lo trivial y escandaloso. Para superar esta realidad es necesario negociar la propiedad, (pluralismo contra consolidación), en términos que superen la esfera de lo meramente cuantitativo, hay que ahondar en los tipos de producción periodística que deben ser promovidos. La diversidad de voces es, por supuesto, crucial, pero ¿cómo se ocupa el medio de su área de actuación?, ¿cómo se ocupa de áreas como la salud o el transporte?, ¿cómo es la balanza entre información local, nacional o deportes?. El periódico, la estación de radio, la emisora de televisión, el portal web; tienen que recuperar al público, servirle, para poder corregir el déficit democrático en que viven las macroestructuras comunicativas. Barnett propone cuatro áreas de trabajo: información capaz de generar concienciación, representación ciudadana, campañas de concienciación o reivindicación, e interrogación al poder establecido (*Ibíd.*).

Pese al influjo de los nuevos medios y a las teorías de quienes ven en ellos nuevos y diferenciados flujos de información, la realidad es que el esfuerzo del periodismo de rigor queda aún lejos de su espectro de influencia, tanto que Paterson señala, en su texto 'News Agency Dominance', que la economía política de la información no está articulada en la diversidad, sino en la concentración, y que las antiguas voces siguen siendo los principales narradores de historias. En la misma línea, Steven Barnett añade que "Confiar en los medios –al menos en su actual estado fragmentario y formativo- para proporcionar la diversidad del periodismo original es, cuanto menos, problemático" (*Ibíd.*: 48). Natalie Fenton, en un capítulo del libro *New media, old news: journalism & democracy in the digital age* (2010) titulado 'Drowning or Waving?', argumenta que la economía de la información continúa

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

siendo contraria a los nuevos medios en el escenario informativo, sean estructuras convencionales o novedosas, de modo que se antoja más probable que los proveedores tradicionales de noticias dominen el discurso online. Según Fenton, en una dimensión profesional internet promociona la homogeneidad de la información y castiga con silencio la singularidad y la diversidad. Las nuevas tecnologías y los medios en línea, concluye Barnett, presentan herramientas positivas de democratización y participación, pero para que sean útiles es necesario cambiar la estructura sobre la que descansa la cadena informativa.

La apuesta editorial a largo plazo ha de pesar más que el rendimiento económico a corto: "es muy difícil cuantificar el rédito financiero del buen periodismo, pero es muy fácil cuantificar el coste de los salarios de los periodistas así como otros gastos" (Barnett 2010: 49). La información, aunque no genere beneficios económicos, es el leitmotiv del buen periodismo y, por consiguiente, ha de erigirse en el pedestal sobre el que construir el servicio de los medios públicos.

Como contrapunto ocurre, reflexionan Picard y Van Weezel (2006), que los negocios familiares deben soportar la presión de sus comunidades exigiéndoles que se ocupen de asuntos que afectan a la comunidad y la de los inversores profesionales; por lo que la búsqueda de maximizar beneficios a corto plazo conlleva una innegociable reducción de la calidad de los contenidos.

La rentabilidad informativa, por el contrario, reclama una visión del periodismo a largo plazo. *St. Petersburg Times*, propiedad de un instituto de medios si ánimo de lucro, y *New Milton Advertiser and Lymington Times*, semanario de poca tirada en el Reino Unido, son dos estructuras pequeñas, basadas en iniciativas económicas locales y privadas, que, apostando por la formación y el compromiso, son ejemplo de un modelo periodístico de calidad y garantías económicas. Similar en su propuesta de proximidad y rigor es *GranadaiMedia*, un proyecto de la cooperativa de periodistas Giro Comunicación que ha apostado por el desarrollo de un medio online centrado en los barrios (de la ciudad de Granada, en este caso concreto).

Estas experiencias innovadoras y dinámicas que a través de la red potencian el hiperlocalismo muestran el camino, pero no parecen ser los vehículos idóneos para recorrerlo, entre otras razones por su precariedad económica.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La solución para aliviar la tensión que existe entre los imperativos económicos y democráticos exige una reformulación de los requisitos del interés público y el mantenimiento de un periodismo diverso y de alta calidad.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

3.3. Las demandas a (de) los medios públicos audiovisuales

Consideraba Karol Jakubowicz (2010), académico polaco que dirigió el Consejo Intergubernamental del Programa Información para Todos de la UNESCO, que la supervivencia de los medios de servicio público (MPA) dependía más de su propia capacidad para renovarse, que del resto de elementos contextuales; de su fortaleza para transformarse en plataformas meta-mediales para la comunicación abierta frente al monopolio del diálogo político y a la distorsión democrática generada por los estructuras mediáticas comerciales.

Los MPA son una institución socioeconómica fundamental para el desarrollo post-democrático en Europa en el siglo XXI (Lowe 2008). Los riesgos también son mayúsculos. Entre ellos, el cuestionamiento político y económico en un entorno ultraliberal de extrema competitividad, que está obligando a los canales privados a refugiarse en la concentración[69] para superar las dificultades financieras exigidas por la implantación de nuevos estándares tecnológicos, por un lado, y la globalización por otro[70].

El reto, planteaba Jakubowicz, era, y es, cómo adecuar los MPA a las condiciones del siglo XXI, es decir, a un entorno sociocultural caracterizado por la popularidad de las redes sociales y un cierto descreimiento político, que exige la nivelación de las divisiones sociales –crecen las clases medias, cambian los estándares educativos y el receptor abandona la pasividad-, e impone consumos individuales y fragmentados. Los usuarios de servicios son ciudadanos titulares de derechos y reclaman las mismas posibilidades de acceso. "Los MPA deberían estar

69 A las causas de concentración planteadas en el texto, el profesor Bernardo Díaz Nosty (2013) señala que los medios de referencia en un nuevo ecosistema informativo buscaran, además, soluciones de trabajo coordinado de índole periodística o informativa –disminuye la diversidad de las agendas- y demandante, al polarizar las audiencias sus consumos en torno a los operadores que les provocan una mayor fiabilidad y relevancia; además de verse estos relativamente condicionados por la acción de los motores de búsqueda y las redes sociales. La regeneración de la parte empresarial de la comunicación, acelerada sin duda por la crisis de la prensa, está desembocando en soluciones "continuas de integración digital" que nacen como una expresión natural de un escenario que en términos económicos y culturales busca la globalidad, y en el que las audiencias participan de forma activa en el proceso de construcción de la información.

70 La dimensión global goza de un mayor impacto en la prensa gestionada en la red, que en los medios audiovisuales, debido a las restricciones de acceso que se derivan de los derechos de explotación de determinados productos audiovisuales. Esta limitación geográfica es, a nuestro entender, uno de los mayores desafíos de las políticas audiovisuales en internet –probablemente el más acuciante junto a la consagración de la propiedad intelectual-, una vez que se ha comprobado que el anclaje técnico del acceso a la geolocalización de la IP es fácilmente superado recurriendo a un proxy.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

abiertos al diálogo con la audiencia [especialmente con los más jóvenes], a su participación y a los contenidos generadores por los usuarios mismos, así como a establecer otros proyectos de participación" (Jakubowicz 2010: 224).

Enmarcada en la dinámica globalizadora expuesta con anterioridad, surge un proceso de integración internacional que clama por una reconfiguración de la rejilla de programación de los medios públicos, en base a su emplazamiento como punto de referencia para los ciudadanos y como factor cohesión e integración social. En esta reinterpretación es clave el debate intercultural y el diseño de una zona sensitiva de afinidad, tolerancia y comprensión. El sitio web de la BBC se ha convertido en uno de los centros de producción de información continua con mayor audiencia en todo el mundo, no solo por el empleo de contenidos audiovisuales, sino también por la implementación de un periodismo basado en el rigor, la atención al derecho a la información de los ciudadanos o la persecución de objetivos de alfabetización mediática (Díaz Nosty 2013).

Urge una revolución integral en la forma en la que las corporaciones entienden la prestación del servicio público, ya que prácticamente todo el contexto social, mediático y tecnológico en el que surgió la radiodifusión ha cambiado a causa de la revolución digital, motivadora también de la obsolescencia, de base institucional, sobre la que se diseñó la Modernidad. Las corporaciones públicas requieren nuevas soluciones de gobernanza:

> "La gestión debe ser mucho más flexible, lo que no significa que tenga que ser una gestión privada. Creo que la gestión pública puede ser, debe ser, y, de hecho, es, más efectiva que la privada; pero tiene que ser más flexible. El marco organizativo y jurídico de la radiotelevisión pública es absolutamente burocrático, lo que impide esta flexibilidad que reclamamos. Lo podemos comprobar si examinamos las grandes radiotelevisiones europeas, su gran problema en estos momentos es la rigidez burocrática que tienen sus estructuras elefantiásicas, obsoletas y excesivamente reglamentistas. Los reglamentos solo se sostienen desde una filosofía burocrática, lo que es totalmente incompatible con la velocidad en la toma de decisiones que exige una sociedad tan rápida.
>
> Este cambio probablemente tiene consecuencias laborales, pero se tiene que asumir que las estructuras deben ser adaptadas a las exigencias competitivas de la sociedad actual. Y si no se adaptan, languidecerán hasta desparecer" (FCF [e]p: 31 y 32).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Lo expuesto enlaza con el convencimiento de que la reformulación del audiovisual con sentido público debe pivotar no sobre viejas estructuras, sino sobre el concepto clásico, convertido históricamente en el entorno europeo en una institución fuertemente consolidada.

> "I firmly believe public service broadcasting needs to win its place in the new media ecology and within the viewers' interests. Therefore, if in the 70s it was about to protect public service media from the formal expansion of commercial television –at one moment when the ideological and political support to public service was weakening in front of liberalism- today there are powerful financial, industrial, market and political challenges; and public service media will need a reinvention.
>
> One of my own particular concern is that: we shouldn´t be satisfied with defending the space for public service broadcasting in an increasingly commercial system, we have to be advocates for the extension of public service media not just into the range of digital services, but into a newer models of delivery, where issues as local media, local democracy or decentralization are very important. You can see the importance of decentralization in places like Spain" (JH [e]p: 6 y 7).

Para que este cambio se produzca, los MPA han de resistir a la presión ideológica del ultra-liberalismo, que atenaza el entendimiento de la intervención pública en los medios.

> "El modelo de la derecha ultra-liberal [implica] pensar en una televisión pública como la americana, con un dos o tres por ciento de audiencia, lo que en el resto de Europa es algo totalmente inconcebible, porque presta una función pública, que por muy clásica que sea es la gran asignatura pendiente de las democracias actuales. La sociedad no puede perder el potencial de la trans-televisión, como una multiplicación y fusión de pantallas, entendida en los términos que Román Gubern define *en Metamorfosis de la lectura* (2004).
>
> El sistema de comunicación tiene que cambiar, como también ha de hacerlo el económico, porque no es sostenible. Es necesario subrayar lo real sobre lo especulativo" (MAVM [e]p: 13 y 14).

El neoliberalismo, anclado al principio de oferta-demanda como elemento de control de las necesidades sociales, asume que con los servicios asociados a internet las opciones mediáticas son inacabables, por lo que los medios públicos son algo meramente complementario, cuando no innecesario. Sin embargo, el que Jakubowicz llama "modelo monasterio" –MPA convertidos en guetos culturales y educativos, programando únicamente contenidos que no pueden ser rentabilizados

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

por los operadores comerciales- es una severa amenaza para la calidad y diversidad de la oferta, al convertirse la competencia en una disfunción que merma la originalidad y el "buen gusto" de los programas:

> "He hecho referencia muchas veces a la «educación social del gusto», y no me parece baladí. En la producción audiovisual, como en la gastronomía, también hay golosinas, y es en lo que el mercado se esfuerza: fácil de consumir, formato atractivo y barato. Pero hay productos que requieren un cierto aprendizaje. En la lógica de mercado no hay tiempo para el aprendizaje, porque las cadenas de televisión están firmando contratos en los que si al segundo o tercer capítulo no se ha alcanzado el *share* marcado se cancela el espacio. Esto deriva en la homogeneización y en la apuesta por el producto golosina" (EPP [e]p: 37).

La vocación pública implica la apuesta por la calidad como objetivo prioritario, una calidad que se traduce en audiencia. Los sistemas comerciales actuales son exclusivos y selectivos. Exclusivos, en sus fórmulas de financiación. Selectivos, en la forma en la que proveen los contenidos, promocionando el entretenimiento vago sobre la información y desatendiendo esferas como la producción doméstica o la elaboración de programas infantiles (JH [e]); en ocasiones porque incluso se carece de las competencias productivas necesarias (EPP [e]).

El 25 de septiembre de 2008, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la concentración y el pluralismo en los medios de comunicación donde se advertía que la salvaguarda de los derechos sociales, la protección de la diversidad cultural y el respeto a los códigos de conducta periodísticos estaban siendo víctimas del afán de lucro de los programadores. Consideraba el Parlamento que la proliferación de nuevos canales de provisión en la red no garantizaba, por sí sola, ni la pluralidad, ni la calidad de los contenidos; por lo que insistía a los Estados a potenciar servicios públicos de calidad, configurados como una alternativa real a la programación comercial, sin que ello implicara una competencia directa por el *share* o por los ingresos procedentes de la publicidad.

El silogismo es sencillo. La mercantalización desemboca en tabloidización. Los programadores tienen capacidad real para educar el gusto de la audiencia y proporcionarle las herramientas necesarias para alcanzar los productos de calidad en el "gran almacén virtual" (EPP [e]).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

3.4. Desafíos de los MPA: refundación de lo público en base a los valores primigenios

En el mundo digital la existencia de medios públicos cobra aun mayor significado por la aparición de nuevos caminos de expresión audiovisual en un mercado ultraliberalizado y partidario de la ausencia de mecanismos de control. Ante la mayor diversificación e individualización de los promotores y la mayor fragmentación de las audiencias, más necesaria es la existencia de una estructura de fuerza que sea punto de referencia para la sociedad civil.

La televisión pública debe abrazar, a través de su metamorfosis en estructura audiovisual integral, los desarrollos tecnológicos y ponerlos al servicio de la sociedad, como parte de su derecho a estar informado y no únicamente como mercancía a la venta. Argumentaba Werner Rumphorst, ex director del Departamento Legal de la Unión Europea de Radiodifusión, que, en términos específicos, esto significaba que la programación de servicio público debe estar disponible en todas aquellas plataformas de distribución en las que los ciudadanos busquen contenido, y que, por lo tanto, estos operadores tienen ser partícipes de la innovación.

Los radiodifusores públicos han de conseguir que su servicio reporte una utilidad pública y amplíe el alcance de lo que se denomina tradicionalmente esfera pública, entendida en términos culturales, sociales y democráticos. Un medio que potencia la esfera pública garantiza el acceso a la información y el conocimiento para todos los miembros de la sociedad. En Europa, a diferencia de EEUU donde la televisión se ha desarrollado dentro de los márgenes impuestos por el mercado, el servicio público de radiodifusión se explica, además de en el lenguaje económico, a través de parámetros sociales, culturales y políticos; y por ello debe poner a disposición del ciudadano la información que permita desarrollar la sociedad democrática.

En Europa los Estados han marcado históricamente las pautas del desarrollo de los sistemas de televisión desde que estos surgieran como evolución lógica de los organismos radiofónicos. Monopolizaron los mercados en su inicio, algunos gobiernos durante más tiempo que otros, y siguen interviniendo en la actualidad,

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

construyendo un corpus legislativo doble –en algunos casos más profundo aún- expresado en términos nacionales y paneuropeos.

Pese a compartir historia, las televisiones públicas europeas desarrollaron particularidades funcionales desde el primer momento, especialmente en lo que a diseño formal y financiación se refiere. El canon, la licencia, se impuso como forma prioritaria de financiación en la mayor parte de Europa, mientras que algunos países optaron por soluciones comerciales (en España se apostó por el modelo mixto publicitario) o cargar los presupuestos a la recaudación de las arcas públicas, como ocurría en los casos de la griega ERT[71], financiada mediante un recargo en las facturas de electricidad, y del operador holandés, sufragado desde 2004 gracias a un suplemento especial sobre la renta, aunque con anterioridad construía sus cuentas sobre el canon.

En el área organizativa, Petros Iosifidis (2010) habla de países que han desarrollado una televisión pública (Reino Unido o Suecia) frente a otros que han puesto en marcha emisores estatales (España, Francia, Italia o Grecia). La diferencia: el nivel de injerencia política. La televisión pública es independiente política y editorialmente, mientras que las estatales practican el clientelismo. TVE ha sido desde la apertura democrática una televisión estatal-comercial.

Los sistemas públicos de televisión establecen sus redes en sistemas sociales autónomos con rasgos específicos, que se comprenden de acuerdo a vectores culturales: cada organismo presenta elementos particulares que sólo alcanzan explicación dentro del contexto social al que pertenecen. Pues, al igual que las estructuras sociopolíticas o macroeconómicas, el tejido comunicativo de un país es la representación de las virtudes y defectos de lo que son sus ciudadanos (*Ibíd.*).

La historia del servicio público ha desarrollado en Europa una serie de características definitorias de lo podríamos llamar misión pública, que pasa por la universalidad en contenidos y acceso, la difusión de programas que fomenten el ejercicio de la democracia y la cohesión social; la defensa del pluralismo opinativo, político, cultural y promoción del debate, el establecimiento de altos estándares de

[71] Tras el cierre fulminante de ERT decretado por el Gobierno griego el 11 de junio de 2013, se ha creado una nueva estructura, tras las críticas vertidas desde los organismos comunitarios y el entorno europeo, denominada NERIT (Néa Ellenikí Radiofonía, Internet kai Tileórasi).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

calidad en áreas de entretenimiento, educación y formación, el enriquecimiento de las vidas de los individuos a través de la historia, las artes y las ciencias, la preservación y promoción de la cultura y herencia nacionales y la independencia política, editorial y financiera.

Desde que comenzaron a verse los sistemas nacionales como parte de una sociedad europea cada vez más amplia y diversa, se exigió la promoción de las identidades nacionales y la personalidad europea. Señalaba la parlamentaria británica Carole Tongue, en un informe para el Parlamento Europeo en el año 1996, que los operadores públicos tenían la obligación de invertir en el talento de Europa, promoviendo la innovación y la excelencia; haciéndose cargo de la industria cultural europea, un mercado casi obviado por los operadores comerciales; satisfaciendo las necesidades de una sociedad creciente multicultural. Se aspiraba a establecer el comienzo de la salud interactiva de la democracia, en el que la televisión debía funcionar como elemento de unión, y no de separación.

Antes de *The Tongue Report*, la Unión ya insistía en el deber de los radiodifusores públicos de preservar la tradición y el patrimonio europeos. En esta línea, la política inglesa estableció en su informe del año 96 una serie de obligaciones para los Estados y la Comisión. A los primeros les correspondía crear estructuras acordes con la realidad, garantizar la independencia política y editorial, facilitar la entrada y el desarrollo de los sistemas digitales e impulsar la dimensión paneuropea a la vez que las identidades nacionales.

En los últimos treinta años el ritmo del cambio del mercado audiovisual europeo ha resultado vertiginoso. La evolución tecnológica y la laxitud legislativa han facilitado la incorporación de nuevos actores a un escenario que tomó camino hacia la comercialización, la desregulación y la privatización. La combinación de diferentes sectores comunicativos, en consonancia con la carta de servicios que ofrece internet, ha inaugurado nuevas dimensiones al mercado y está obligando a redefinir las posiciones de todos los agentes en el esquema comunicacional.

Los condicionantes económicos, unidos a la permisividad política, propiciaron que el mercado audiovisual europeo evolucionara hacia la concentración de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

propiedad y el control de los flujos informativos globales por parte de un número limitado de grupos multinacionales.

Pese a esta concentración de la propiedad, el desarrollo de la técnica (la aparición de los sistemas de transmisión por cable y satélite en los ochenta y de la tecnología digital en la década de los noventa, así como el rápido asentamiento de los proceso en la red) ha multiplicado la oferta de contenedores, y en menor medida de contenidos, canalizada mediante la tematización de los canales.

> "El número de canales de televisión se ha multiplicado por diez desde 1990. Un total de 1.300 canales operaban en Europa a finales de 2009, en comparación con los 103 que había en 1990. También en 2009 la penetración multicanal alcanzó al 99 por ciento de los países nórdicos, así como a Alemania, Reino Unido, Francia, Bélgica, Finlandia y Holanda. Aunque las fases del desarrollo tecnológico pueden variar de país a país [avanzan a mayor velocidad en el norte que en el sur], la tecnología digital va a entrar de forma inevitable en nuestras vidas e internet va a ofrecer un modo alternativo para acceder a material audiovisual. Este cambio va a minar más la proporción de mercado, actualmente en manos de canales establecidos y dominantes, incluidas las tradicionales emisoras de televisión pública" (Iosifidis 2010: 11).

En ese contexto, el servicio público es la llave de la democracia. En el siglo XXI, los emisores públicos se enfrentan a un nuevo rol. A lo largo de la historia su obligación prioritaria ha sido construir una atalaya desde la que la sociedad pudiera acercarse a los acontecimientos de manera imparcial, ahora deben asegurar la diversidad y evitar la fragmentación de la comunidad; garantizar el complejo equilibrio entre negocio y ciudadanía en la plataforma multicanal.

En la era digital, donde los contenedores se multiplican, los operadores públicos tienen la obligación de ofrecer contenidos de calidad también a aquellos ciudadanos que no pueden pagar por servicios *premium*. En esta era digital no son alcanzables el acceso y el contenido universales, pues la accesibilidad muestra ahora niveles variados: canales universales, temáticos y personalizados (Iosifidis 2010). En 2002, el Grupo Estratégico Digital de la Unión Europea de Radiodifusión expuso que la universalidad de acceso ya no puede ser entendida como una serie de canales terrestres disponibles para toda la población, sino como la presencia de medios y plataformas relevantes con penetración significativa, y también con la habilidad de proporcionar un servicio público personalizado con opciones en línea y bajo

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

demanda. Es decir, los canales públicos se encuentran ante la obligación de deber ofrecer, pero no de deber usar.

En el nuevo milenio, las emisoras públicas no pueden reducir su actividad a informar, educar y entretener, tienen la obligación sobrevenida de promover lo distintivo y cubrir aquellos contenidos que quedan fuera de la voluntad comercial. El reto es doble, pues los emisores públicos tienen que dar respuesta a una sociedad multicultural e individualista instalada en un escenario tecnológico novedoso que ha quebrado las estructuras comunicativas convencionales. Nace el denominado "neo-tribalismo" (Iosifidis 2010), que no es más que la consolidación de la pluralización de gustos, intereses y estilos de vidas y que exige a los canales públicos una mayor relevancia y enraizamiento en la vida de los ciudadanos, convirtiéndose a la vez en modelo para el resto de canales (Carta de la BBC).

> "Public service is about sustaining citizenship, civil society, news and information: is a contribution to a democratic life… In a very broad sense is about education and learning –through things like documentaries and children´s programs-, stimulating creativity and cultural excellence. The BBC expends a lot of money on contents, on supporting independent producers. In the UK the public service is also about representing Britain around the world and bringing other views to the country, in order to make sure that we are not isolated, but connected to the world" (JS e[p]: 1).

Junto a los citados cambios tecnológicos, políticos y económicos, otros muchos aspectos sociales y culturales están cambiando el papel de la televisión pública en el continente. Como individuos, comenta Nissen (2006), los ciudadanos son clientes en vez de miembros de una comunidad. El individualismo y el cambio radical en el modo de vida occidental se han combinado con un clima más general de descontento con los servicios públicos de información, que se encuentran incapaces de alcanzar y satisfacer a todos los espectadores.

Estos elementos, combinados con los altos niveles de desregularización y liberalización del mercado audiovisual –etiquetados bajo el término corregulación- y la dimensión internacional de los grupos mediáticos originan que la introducción de herramientas políticas de control genere controversia, en gran parte enmascarada como amenaza contra la independencia. Dentro de esta dinámica muchos países europeos –casos de Reino Unido, Francia, Alemania o España- han creado nuevas estructuras legislativas relajadas, especialmente en materia de propiedad, con las que

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

tratar de acabar con las restricciones originarias al desarrollo del sector. Esta tendencia reguladora liberal ha promovido y facilitado el desarrollo corporativo en el mercado televisivo europeo y ha puesto en jaque la diversidad.

La involución de la pluralidad ha puesto en duda la propia razón de ser de la televisión pública, que se ha visto canalizada, mayoritariamente, a través del debate sobre su financiación.

Iosifidis (2010) identifica cuatro tipologías dentro de un nuevo espectro de incertidumbres. En primer lugar, definir las estrategias de competencia y programación. La abolición de los monopolios situó a las cadenas públicas en una posición de debilidad frente a sus homólogos comerciales, ya que sus obligaciones sociales condicionaban la competencia directa con los operadores privados, que encuentran en los contenidos populares sus principales focos de audiencia. Aquí se plantea la cuestión de si los emisores públicos deben o no luchar por el índice de espectadores o, por el contrario, desarrollar estrategias de programación al margen de la competencia por liderar el *share*. En el caso español, los operadores públicos han optado por el primer camino y han recurrido a una rejilla convencional para competir con los índices de las privadas. La experiencia de la BBC, por otro lado, ejemplifica el éxito de la puesta por la calidad como agregador de espectadores.

El segundo elemento básico es encontrar un método de financiación sostenible. El canon es la principal fuente económica de la televisión pública europea. El resto de ingreso proceden de los subsidios gubernamentales, la publicidad y la venta de programas, productos y, en menor medida, suscripciones. Recuerda Iosifidis con acierto que durante el monopolio y las restricciones tecnológicas no era difícil argumentar la necesidad de pagar una licencia, pero con la multiplicación de los canales comunicacionales y la apertura a modelos de financiación que mezclan las aportaciones gubernamentales con recursos procedentes de la explotación comercial de las emisiones, como los generados por la publicidad, han insertado en Europa el debate sobre las políticas económicas de unos agentes públicos cuyas arcas andan, pese a todo, poco saneadas.

Encontrar la viabilidad del modelo en el escenario digital es el reto principal. El modelo de financiación combinado, presupuestos públicos y publicidad, es acusado

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

por competencia desleal –España optó en 2009 por acabar con los anuncios en TVE para satisfacer las peticiones de los operadores comerciales (EPP [e])-, y el sustento a base de licencias, si bien reduce la dependencia respecto a la publicidad y evita los problemas con los operadores privados, puede ser insuficiente. Pese a todo, la financiación mediante el canon se erige como la fórmula más respetuosa con los dictámenes esenciales de la misión de servicio público y permite a los emisores labrar una posición firme en la sociedad. No obstante, la implantación de una licencia es una tarea mastodóntica en países donde no existe la cultura de pagar directamente por la televisión pública. La clave reside en la construcción de un discurso que legitime su existencia como excepción democrática y garantía de calidad e independencia (Iosifidis 2010), y en darle forma no de canon directo, sino de impuesto asociado (EGM [e]).

El tercer ámbito al que se refiere Iosifidis tiene que ver con la inversión en nuevas tecnologías. Dadas las consideraciones básicas de la misión social de los agentes públicos, parece obvio que deben estar presentes en los nuevos escenarios comunicativos e, incluso, liderar las actividades digitales, como, por otra parte, queda reflejado en la legislación comunitaria.

Por último, se entiende como necesaria e inevitable una reforma organizativa de las corporaciones. Responder a las innovaciones tecnológicas y los cambios en las preferencias de la audiencia implica diseñar estrategias de gestión a largo plazo, para la que la mejor respuesta es, recogiendo la idea de Coppens y Saeys, el contrato de servicio público, que permite un gasto más eficiente de los recursos económicos y que está siendo adoptado por un número cada vez más numeroso de países, entre los que se encuentran Reino Unido, Francia, Irlanda o Suecia.

Los dos mayores riesgos de este nuevo sistema administrativo son que, por un lado, se reduzca la autonomía de las emisoras a la hora de rendir cuentas por sus actividades ante las autoridades políticas competentes y, por otro, enfoque la estrategias operativas en base a criterios comerciales.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

3.5. Defensa normativa en Europa del servicio público de televisión

La evolución de la tecnología y los cambios de las necesidades del mercado suponen un reto constante para los operadores públicos y para los Estados. Los primeros, pese a no ser la carrera por la audiencia su norma prioritaria, han de mantener una posición de importancia en la sociedad. Los segundos tienen que proveerles las herramientas necesarias.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam definió con claridad la fisionomía de las estructuras públicas de radiodifusión, que tenían la obligación de defender la democracia, los valores sociales, culturales y el pluralismo de los sistemas mediáticos. El texto incluyó dos condiciones legislativas vinculantes para gobiernos y operadores: la financiación de las emisoras debe estar supeditada al cumplimiento de la función de servicio público (sin concretar en el caso español al no existir un contrato-programa); los fondos no debían afectar las condiciones comerciales ni de competencia hasta el punto en que fueran contrarias al interés común.

A comienzos de siglo, la Comisión Europea insistió con especial énfasis en la necesidad e importancia de la participación de los organismos públicos de radiodifusión en el desarrollo de la televisión digital e internet.

Ahora bien: ¿cómo responde el derecho comunitario a la incorporación de los nuevos servicios de comunicación al catálogo de competencias del servicio público? A finales del mes de noviembre de 2010, el Parlamento Europeo (PE) aprobó una resolución que subrayó que la radiotelevisión pública deberá tener más presencia en internet y solicitó a los Estados Miembros que desarrollaran leyes encaminadas a la radiodifusión pública por internet y propusieran contenidos online atractivos y de calidad con el objetivo de llegar a las nuevas generaciones.

Así, a través de la resolución del 25 de noviembre, el Parlamento reafirmó su compromiso con el sistema dual de radiodifusión, en el que medios privados y públicos cumplan con sus funciones específicas en un contexto de independencia, al margen de injerencias políticas y económicas. Considera Europa que el sistema dual, convenientemente equilibrado, juega un papel capital en "la promoción de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

democracia, la cohesión social y la integración y la libertad de expresión, con particular atención a la promoción y preservación del pluralismo de los medios de comunicación, la alfabetización de los medios de comunicación, la diversidad cultural y lingüística y el respeto de las normas europeas relativas a la libertad de prensa" (Parlamento Europeo 2010).

La existencia de medios públicos y privados poderosos ha contribuido a mejorar la calidad y ha estilizado la innovación; razón, esta última, que obliga al servicio público a desarrollar en la nueva era digital un espacio público común versado en contenidos mediáticos de alta calidad e interés público. Por ello, el PE instó a los Estados que proveyeran de los recursos necesarios a los operadores públicos para que pudieran aprovechar las nuevas tecnologías digitales, y así la población pudiera beneficiarse de las ventajas de los servicios audiovisuales modernos; que lucharan contra la brecha digital; que definieran los cometidos de los emisores públicos; que regularan respetando la independencia y en base al principio de neutralidad tecnológica; que construyeran sistemas de financiación adecuados, proporcionales y estables; que intercambiaran experiencias y prácticas dentro del marco que propone la Plataforma Europea de Autoridades Reguladoras; que promovieran la transparencia y lucharan contra las injerencias.

A través de la resolución, solicitó además a la Comisión la implementación del Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, y le pidió que diera prioridad al sistema dual como parte del acervo de la UE y estimulara la colaboración mediática intermodal; invitó a los organismos de radiodifusión a que se estructuren para proponer contenidos online con atractivo y de calidad para llegar a los jóvenes.

El texto del PE descubre una línea de actuación ineludible y bien definida: la protección de los servicios públicos en la era digital. Internet se encamina a ser el exponente principal del uso de los medios de comunicación, haciendo desaparecer las actuales fronteras entre lo textual y lo audiovisual. Los emisores públicos necesitan ser fuertes económicamente para no convertirse en guetos culturales.

El *live streaming* y el *webscasting* tienen cada vez más presencia entre la audiencia y las compañías están incorporando con total naturalidad la transmisión simultánea de contenidos televisivos (los radiofónicos se sumaron ya hace años) por

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

los canales tradicionales y por internet (*simulcasting*); con gran impacto, especialmente, en los contenidos deportivos (Iosifidis 2010).

No obstante, la audiencia online no se consigue con la mera reproducción simultánea de los programas ofertados por las vías tradicionales, razón por la que los operadores privados se han lanzado a la búsqueda, hasta el momento prácticamente infructuosa, de un modelo de negocio viable y alternativo; y por la que presentan quejas sobre los contenidos online subvencionados con fondos públicos.

Meike Ridinger (2010) explica esta discordia a través de tres estratos que afectan a los nuevos medios digitales como canales de distribución adicionales, a ofertas comerciales exclusivas y a otro catálogo de servicios, relacionados con el consumo bajo demanda y la innovación, donde la presencia de los operadores públicos es polémica; como ocurre con las bibliotecas audiovisuales y la definición específica de los productos que pueden, o deben, ofertar el servicio público de radiodifusión.

No obstante, la voluntad de Europa, como queda patente en la resolución del PE de noviembre de 2010, es fortalecer el sistema mediático dual. Las competencias del servicio público son un foco de preocupación constante para la Unión, que finalmente ha abogado por una responsabilidad compartida entre Estados y Europa.

En base al artículo 151 del TCE, Europa sólo tiene competencias filiares en el terreno de la cultura, al que pertenece la comunicación, lo que le permite promover actuaciones culturales, pero no dictar normas supranacionales. Ahora bien, al ser la radiodifusión una actividad económica además de cultural, la Comunidad Europea también tiene poderes de regulación, de regulación del mercado en base al principio de competencia.

Dentro de esta naturaleza bipolar, las ayudas económicas a los operadores públicos, bajo concepto de subvenciones a actividades culturales, constituyen el principal elemento de discusión, pues los gestores privados estiman que genera una competencia desleal. La financiación de los organismos públicos depende de si se pueden justificar como competencias de servicio público; el Tribunal de Justicia, el Tribunal Europeo de Primera Instancia y la Comisión han reconocido que las actividades de los organismos públicos de radiodifusión son organismos de interés

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

económico general dentro del artículo 86 del TCE. En este punto, el artículo 16 señala que la Comunidad y los países miembros deben encargarse de que dichos servicios operen de acuerdo a las bases de los principios y condiciones que los capacitan para realizar sus funciones, si bien son los Estados los que deben establecer esa carta de servicio público.

Así, de acuerdo con el art. 82, la legislación estatal no puede ser cuestionada siempre que exista una definición clara de las competencias, organizadas de manera abierta, dinámica y progresista; se haya asignado la tarea de desempeñar las competencias de servicio público a una o más empresas y su ejecución esté controlada y el fondo público esté limitado al desarrollo de la carta de servicio público (principio de proporcionalidad).

La Comisión Europea, eso sí, está autorizada a supervisar la financiación de los organismos públicos, lo que hace complejo trazar una división clara entre la autoridad de los países miembros y Europa. La definición de las competencias es responsabilidad de los Estados, pero la Comisión se considera con autoridad legal para determinar si éstos actúan en los márgenes dispuestos por el principio de proporcionalidad.

Y en esta bipolaridad: ¿dónde están los límites, al servicio público y a la ejecución real de las competencias? Existe una serie de vectores coincidentes, culturales y socio políticos, que permiten habar de una tradición europea de servicio público que pretende ser garante de la diversidad de opinión y del pluralismo, por lo que en muchos Estados se justifica el que el interés público en la recepción informativa tiene prioridad sobre los intereses de las emisoras.

Así, en 2001 la Comisión estableció que incluso los servicios que no son programas en un entendimiento tradicional, caso de los servicios online, podrán formar parte de las competencias de servicio público si cumplen el requisito de suplir las mimas necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad.

En esa misma línea, los países han incorporado internet a su carta de servicios y la Comisión no ha lanzado objeciones siempre y cuando las competencias hayan sido definidas con precisión, haciendo manifiesta su rentabilidad social, y se cuente con organismos de control independientes y operativos, como ocurre con la BBC

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Trust y su prueba de valor público (Public Value Test) o las Tres Fases del sistema alemán.

Europa ha buscado la mejor definición de los organismos públicos en el contexto digital dejando a los Estados la responsabilidad de fijar los mecanismos para el cumplimiento de los servicios audiovisuales, la definición de las competencias y da luz verde a la presencia de los emisores públicos en las nuevas plataformas de distribución.

En términos formales, la Comisión, que adopta la función de corregir errores, ha asumido también la obligación de apoyar el servicio público en cada tratado que se acuerde, para asegurar el acceso a la información en la era digital, reforzar las estructuras de financiación y permitir a los operadores europeos definir estrategias conjuntas. A pesar de la intención política, la traslación a las distintas realidades no ha sido una tarea sencilla, como deja patente la inexistencia de acciones coordinadas de gran alcance[72], más allá de Eurosport o Euronews (la cual abandonó TVE en 2008 por razones económicas). Esta disfuncionalidad se explica, en parte, por la excesiva capacidad de interpretación de los Estados en la trasposición de las normas comunitarias.

> "La legislación y la jurisprudencia europea dejan un amplio margen de decisión a los legisladores nacionales. El problema es que obligan a los legisladores a pronunciarse: misión de servicio público, funciones, financiación, etc., y estos a veces no lo hacen. No obstante, la Ley General de Comunicación Audiovisual supuso un gran avance en este campo, ya que por primera vez definió las misiones de servicio público, lo que ha ocurrido es que después no se concretó en los contratos-programa. Quizá también habría que revisar la redacción de los mandatos-marco, convertidos en una mera transposición que no reflexionaba sobre las peculiaridades de cada territorio" (EMG e[p]: 12).

La política audiovisual de la Unión Europea se ha articulado históricamente en torno a la Directiva 89/552/ CEE, de 3 de octubre de 1989, conocida como Directiva de Televisión Sin Fronteras (TVSF), evolución del Convenio Europeo sobre la televisión transfronteriza, y trasladada a la legislación española mediante la Ley 25/1994 de Actividades de Radiodifusión Televisiva. Establece la libre circulación de programas

[72] A pesar de que la Unión Europea ha establecido entre sus objetivos básicos el que los emisores públicos faciliten el conocimiento mutuo de los europeos, mediante la creación de canales que extiendan la cultura europea, apenas encontramos una iniciativa que se ajusta a tal prerrogativa, el canal franco-alemán Arte.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

televisivos europeos en el mercado interior. Crea las llamadas cuotas de emisión, que instan a las cadenas de televisión a dedicar, siempre que sea posible, más de la mitad de su tiempo de emisión a obras europeas. Persigue la protección de la diversidad cultural, de los menores, los consumidores y del derecho de réplica, recurrible por el espectador que haya sentido que se perjudicaba alguno de sus derechos legítimos. Tras 18 años operativa[73], fue actualizada en 2007 a través la Directiva 65/CE.

La transposición de la Directiva en el ordenamiento jurídico español se llevó a cabo a través de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Esta norma, que busca estabilidad en un ámbito jurídico que carecía de un marco básico actualizado, abandona la consideración de la radio y televisión como un servicio público esencial y transita desde un régimen de autorizaciones para la gestión indirecta hacia otro de comunicaciones previas y de licencias otorgadas mediante concurso.

El 15 de abril de 2010, la Unión Europea sustituyó la Directiva 65/2007/CE[74], Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, por la Directiva 2010/13/UE Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, versión codificada que asume la práctica totalidad de lo acodado tres años antes, ya que prácticamente se limita a cambiar la numeración de los artículos y considerandos.

Con aspiraciones de coordinación y síntesis de las políticas reguladoras, exige un mayor compromiso a operadores y Estados en el ejercicio de los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la promoción de la alfabetización en todos los sectores de la sociedad.

[73] En 1997, la Directiva de TVSF fue modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio, en aspectos relacionados con la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Véase el texto completo en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0036:ES:HTML> (Consulta: 04/04/2013).

[74] Además de la legislación concreta, existen tres acciones clave de las instituciones europeas en relación con el servicio público de radiodifusión, además Protocolo 32 del Tratado de Ámsterdam, explicado anteriormente. En 1996, el Parlamento Europeo señalaba que el sector público de radiodifusión es una agencia representativa del pluralismo, en la que distintos grupos debían converger conjuntamente en el diálogo de inquietudes comunes; debiendo, además, proporcionar información sin sesgos, independiente y capaz de conseguir la confianza de la audiencia en el mercado expansivo de la información. Dos años antes, el Consejo de Europa incidía en su importancia como sustento de los valores que definen las estructuras política y social de la democracia, y en –matizaría en 1999 la Comisión- la difusión de la diversidad lingüística y cultural europeas.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

3.6. RTVE y la televisión en España

Las primeras experiencias televisivas en España datan de finales de los años cuarenta del siglo XX (teniendo a Madrid y Barcelona como protagonistas), iniciándose las emisiones regulares en 1956 a través de RTVE, que operó en solitario hasta la creación de las televisiones autonómicas a comienzos de los años ochenta. A finales de esa década se pone fin al monopolio público en la gestión de los servicios televisivos mediante la aprobación de la Ley de Televisión Privada. En abril de 2010 se produjo el paso de las emisiones en analógico a la televisión digital terrestre. Radiotelevisión Española comienza operando como Dirección General de Radiodifusión, transformándose en Ente Público en 1980 –una vez se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión- y en Corporación en 2007, tras la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal.

3.6.1. Del servicio público subjetivo a la Ley General de Comunicación Audiovisual

La televisión ha hecho de los avances tecnológicos sus aliados, asumiendo la máxima de que cualquier soporte es bueno. El peso de internet crece día tras día entre los más jóvenes, y es capital labrarse un hueco importante en la web. La televisión es el medio más influyente, el más usado y el que goza de una mayor capacidad de crecimiento y adaptación a los nuevos estándares técnicos. Es un medio poderoso y, como todo poder en democracia, debe ser sometido a al control democrático (Sacaluga 2010).

Como explicación a ese control reclamado, es necesario descender hasta los elementos fundacionales de la política europea. La Comisión, sabedora del papel de los servicios de radiotelevisión en el proceso de construcción del escenario paneuropeo, ha pretendido garantizar en sus Directivas-marco la definición del espacio audiovisual en base al principio de transparencia, para proteger los valores básicos de convivencia: la igualdad, la no discriminación y la protección de los derechos ciudadanos, especialmente de aquellos más débiles.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

El Convenio Europeo de Derechos Humanos recoge la necesidad de salvaguardar la independencia de la radiodifusión pública por su carácter informativo fiable, primordial y garante de la participación ciudadana; y la Unión Europea le concede dimensión constitucional al incluirla en el Protocolo de Ámsterdam, anexo al Tratado de la Unión, por su estrecha vinculación con la protección de las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y la preservación del pluralismo en los sistemas mediáticos. Además, el Protocolo permite, incluso aconseja, su financiación pública, siempre que no produzca una brecha un las condiciones del comercio y de la competencia en un grado contrario al interés común y siempre que se cumplan los objetivos marcados en la misión de servicio público, comenzando por la necesidad democrática y la garantía de pluralismo.

La Comisión y el Parlamento europeos han manifestado en repetidas ocasiones su preocupación ante la creciente concentración mediática y sus efectos nocivos contra la variedad de voces, que va más allá de la simple propiedad de las empresas de comunicación. En 2005, en la Conferencia de Liverpool se gestó un programa de actuación dividido en tres etapas. La primera consistía en la redacción de un documento sobre la normativa y la situación real del pluralismo en los medios de comunicación impresos y audiovisuales; la segunda implica la elaboración de un estudio independiente para definir y evaluar indicadores concretos que pongan a prueba la situación fáctica del pluralismo en los países de la Unión. La última etapa ha de derivar en la escritura, consulta pública y aprobación de una Comunicación vinculante para los Estados miembros.

La simple existencia de medios de titularidad pública no es aval del cumplimiento de los objetivos ligados a la misión de servicio público si no aparece acompañada de dos requisitos fundamentales: independencia y control democrático. Independencia política y financiera, fortalecida por la existencia de mecanismos de transparencia y organismos de control y fiscalización del gasto; regulados y supervisados, en última instancia, por la existencia de autoridades audiovisuales independientes de los poderes político, económico y empresarial. Asimismo, la legislación comunitaria otorga a la Comisión un papel de control, verificación y de

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

aprobación de la compatibilidad de las ayudas estatales con el Tratado de la Unión (Artículo 102.1) y la normativa comunitaria sobre la competencia.

A la Comisión le corresponde decidir si se cumplen o no las condiciones comunitarias, que permiten la financiación con fondos públicos a los organismos públicos de radiodifusión siempre y cuando no afecten al comercio y a la competencia en un grado contrario a lo que históricamente se ha entendido como interés común, y los Estados han de organizar el servicio público: definir de forma precisa la misión y establecer un pliego de condiciones que dé corporeidad a ese interés común. En este proceso, tienen que elegir el sistema de financiación, optando por un modelo único, únicamente con fondos públicos, o combinado con ingresos comerciales, con una separación exquisita entre las cuentas públicas y privadas, al estilo BBC–BBC Worldwide, para evitar la financiación cruzada. El sistema de financiación debe contar con herramientas que eviten la sobrecompensación y garanticen el principio de proporcionalidad. La normativa comunitaria permite crear fondos de reserva, nunca superiores al 10 por ciento de los gastos anuales presupuestados, para asegurar el cumplimiento del catálogo de objetivos de la misión pública.

La Comisión tipifica dos casos básicos en los que la financiación pública falsea el mercado. En primer lugar, la compra de contenidos para no utilizarlos, sublicenciarlos o excluir a los competidores mediante una sobrepuja en el mercado. En segundo, la subcotización destinada a reducir los ingresos de sus competidores. Esta tipificación rescata una doble preocupación, matiza Sacaluga, que los contenidos, en base al pluralismo, cumplan con las necesidades democráticas, sociales y culturales y que la financiación de los operadores públicos no reviente el mercado.

En la política audiovisual, comunitaria y española, el concepto de servicio público ha evolucionado hacia una concepción objetiva, articulada sobre el desempeño de tareas esenciales, dejando atrás su primigenio carácter subjetivo y genérico. Así se vincula, explica la profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga Mabel López García, el servicio público objetivo con el servicio universal en un contexto de liberalización y neorregulación del sector

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

(2009b). Se ajusta, en definitiva, a los fundamentos sustantivos del servicio público en un escenario de libre mercado corregido en las exigencias de la competencia radical, para asegurar su asequibilidad, y, en el marco de la Unión Europea, definido en torno a los principios de universalidad, igualdad y continuidad. Se trata, finalmente, de servicios prestados en sintonía con el progreso tecnológico, el desarrollo del mercado y las necesidades de los usuarios; servicios prestados en un régimen de libre mercado y competencia, pero financiables para compensar el coste que pueda suponer su explotación.

En España, la Ley General de Comunicación Audiovisual, de 31 de marzo de 2010, liberaliza la explotación sin olvidar el art.20.3 CE, que reconoce la posibilidad de que existan medios de comunicación social dependientes del Estado, y referentes comunitarios como el artículo 86 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea –marca con claridad la regulación del sector audiovisual en España, además de la evolución del concepto de servició público y la intervención de los Estados en la economía, justifica (en base a las normas referidas a la competencia) el ejercicio de derechos exclusivos o las ayudas estatales proporcionales únicamente cuando existan obligaciones específicas y recíproca-, y, como apuntábamos con anterioridad, el Protocolo sobre radiodifusión pública que acompaña al Tratado de Ámsterdam[75], que fija como límite el cumplimiento de la misión y la no afección del libre comercio.

La LGCA entiende la misión de servicio público (artículo 40) como la difusión de contenidos que fomentan los principios y valores constitucionales, así como la contribución a la formación de una opinión pública plural que dé a conocer la diversidad cultural y lingüística de España y difunda el conocimiento y las artes, prestando una atención prioritaria al fomento de la cultura audiovisual. Dicha misión recae sobre el prestador de servicio público, que según la Ley de la Radio y

[75] Establece: "Las disposiciones de la Constitución se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Unión en una medida que sea contraria al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público".

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Televisión de Titularidad Estatal (LRTTE)[76] es la Corporación de Radio y Televisión Española (CRTVE).

La objetivización del servicio público se hace efectiva mediante la calificación, presente en la Ley, de los servicios de comunicación como servicios de interés general, concepto proveniente del Derecho comunitario:

> "La titularidad activa no se reserva al Estado. Pero también hay que ser consciente de la peculiaridad con que el Derecho comunitario aborda esa especificidad de los servicios audiovisuales, comparado incluso con las típicas instituciones que revisten los supuestos de servicios no estrictamente comerciales. Tal peculiaridad deriva de un hecho evidente: la inexistencia hasta el momento de una concreta política europea de liberalización de los servicios audiovisuales. De ahí que la primera cuestión de fondo para realizar esta nueva regulación del audiovisual en España haya sido la de buscar la compatibilidad con las reglas de la competencia –y en concreto el régimen de las ayudas del Estado- de esa posición singular de la radiotelevisión pública" (López García 2009b).

Nos enmarcamos así en un escenario que exige una financiación justa para el desempeño de un servicio esencial para la sociedad, que debe asumir como tótems primarios el respeto y la defensa de los derechos humanos, por un lado, y la calidad del producto, por otro.

Sobre los anteproyectos de la Ley de Financiación de la CRTVE y de la Ley General de Comunicación Audiovisual, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones emitió sendos informes (expedientes MTZ 2009/1039 y RO 2009/747) que cuestionaban numerosos aspectos de la redacción, especialmente críticos en el caso de la Ley de Financiación, donde alertaba de que la tasa impuesta a los operadores de telecomunicaciones podía ser contraria al Derecho Comunitario, y señalaba que la eliminación de la publicidad en RTVE suponía la reducción del mercado para los inversores –en una cuarta parte-, no beneficiaba ni a los operadores en abierto ni a los de pago por cable y satélite, y eliminaba el único referente de eficiencia del que disponía la CRTVE en relación a su gestión y dimensionamiento.

Asimismo, afirmaba con rotundidad que el nuevo sistema de financiación aumentaría el coste del servicio público, por lo que para evitar el colapso de la

[76] La LRTTE establece funciones específicas para un periodo de nueve años (mandato-marco) que se desarrollarán en periodos inferiores mediante contratos programas (artículo 41 LGCA).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Corporación habría de aumentarse la compensación, vía Presupuestos Generales, por el desempeño de la misión pública. No obstante, instaba al Gobierno –si decidía apostar finalmente por el nuevo modelo de financiación- a que estableciera un sistema de cálculo del coste del servicio público que estimulara la eficiencia en la gestión de RTVE y consiguiera la proporcionalidad del sistema; y a que no se gravara de modo directo a los operadores de telecomunicaciones electrónicas, sino únicamente a los beneficiados directamente por la eliminación de la publicidad.

En relación con la Ley General de Comunicación Audiovisual, encontraba lagunas en el abordaje de elementos clave como las obligaciones básicas asociadas a la concesión de las licencias. La Comisión Nacional de la Competencia también se pronunció sobre la ley genérica y la de financiación (Informe PN 11/09), valorando positivamente la creación del CEMA –en base a criterios de independencia y de libertad en el ejercicio de la comunicación audiovisual, al cumplimiento de las obligaciones y el respeto de los derechos contemplados en la legislación, a la transparencia y el pluralismo del sistema de medios y a la independencia e imparcialidad del servicio público-, y planteaba dudas sobre la compatibilidad del sistema de financiación con la normativa comunitaria en materia de competencia, ya que las aportaciones vía PGE podían ser consideradas "ayuda de Estado" y no compensación por el cumplimiento del servicio público, de acuerdo con la jurisprudencia *Altmark* de 2003 sobre Servicios de Interés Económico General y la *Comunicación de la Comisión Europea sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión*.

Argumentaba la CNC que la aportación del Estado no se consideraría ayuda si se cumplían cuatro condiciones (2009: 26):

- El beneficiario debe tener claramente definida una misión de servicio público.
- Los parámetros del cálculo de la compensación deben estar establecidos con anterioridad a la provisión del servicio y ser fijados de una manera transparente y no discriminatoria.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

- La compensación no puede exceder la diferencia entre el coste de operación del servicio y los ingresos derivados de dicha prestación (incluyendo un beneficio razonable).
- El beneficiario ha de ser elegido por un proceso de licitación pública que permita seleccionar al prestador de estos servicios originando el menor coste para la colectividad. De lo contrario, el nivel de compensación necesaria deberá calcularse sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media bien gestionada y adecuadamente equipada, para satisfacer las exigencias de servicio público requeridas.

La Comisión Europa declaró compatible el modelo de financiación con la normativa comunitaria en materias de competencia. No obstante, en la actualidad, desde un punto de vista práctico se podría afirmar que no se cumplen las dos primeras exigencias, ya que no existe una descripción precisa de la misión pública, al no haber contrato-programa, y los parámetros para calcular el importe de la compensación no son útiles, pues independientemente de ellos se ha reducido la asignación presupuestaria en los tres últimos años, por razones externas a la actividad de la Corporación.

Si ejecutamos este análisis podría considerarse que las aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado no "compensan el cumplimiento de una misión", sino que son simples ayudas. Y si se extiende la paradoja, se podría, incluso, plantear que el actual sistema de financiación de la CRTVE es contrario a las normas en materia de competencia, precisamente el mismo argumento que los operadores comerciales utilizaron para exigir la eliminación de la publicidad.

3.6.2. Reforma del sector audiovisual español: concentración sistémica y degradación de lo público

En España, el Estatuto de la Radio y la Televisión[77] de 1980 marcó las pautas de la política audiovisual hasta 2004, fecha en la que, con la llegada al Gobierno central

[77] Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión. Es una acción regulatoria tardía con respecto al entorno de la OCDE. Se publicó en el BOE el 12 de enero d 1980. La radiodifusión y la televisión aparecen como un servicio público esencia y estatal, cuya titularidad corresponde al Estado. Esta situación se mantiene hasta 1995 (Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres). El Estatuto es

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

del PSOE, se inicia un proceso de adaptación de la legislación nacional a las normas comunitarias y a las necesidades de un mercado liberalizado. La primera actuación destacada de esta reforma es la aprobación en 2006 de la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal (LRTTE)[78] –relativa al servicio público de radiodifusión-, cuyo capítulo económico fue corregido por la Ley 8/2009 de financiación de la Corporación RTVE, que, entre otras medidas, elimina la publicidad de Televisión Española.

El cambio en la regulación se dio por finalizado en 2010 con la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual, un texto de carácter básico en el que, además, se contemplaba la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), alta autoridad que no ha llegado a ser operativa y que ha acabado siendo reemplazada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Dos años más tarde, en abril de 2012, el Gobierno del PP aprobó un Real Decreto-ley que modificaba el sistema de elección del presidente de la CRTVE y los miembros del Consejo de Administración.

Como decíamos al comienzo del epígrafe, la historia de la televisión en España se remonta a 1956. Configurada exclusivamente como servicio público hasta cerca de los años 90, RTVE mantuvo el monopolio hasta la aparición de las televisiones autonómicas en 1983. La oferta privada entró en escena cinco años después, regulada por la Ley 10/1988, de 3 de mayo. Se mantiene la tesis de que la televisión es un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado. La ley resuelve que las licencias las concede administrativamente el Estado mediante concurso público.

una norma poco reflexionada que únicamente pretendía adaptarse al entorno europeo. En menos de una década quedó desfasado con la evolución tecnológica y la aparición de los agentes privados en el contexto comunicativo. El Capítulo I recoge los principios generales y su ámbito de aplicación. El artículo primero define la radiodifusión y la televisión como servicio público, gestionado por el Estado. El cuarto señala los principios básicos: objetividad, veracidad, imparcialidad, pluralismo... Establece una distinción entre funciones y finalidades. Funciones: instrumento de participación pública e información, una herramienta de formación de opinión pública y un vehículo de libertad de expresión. Finalidades: cooperación con el sistema educativo, difusión de la cultura española y sus nacionalidades, contribución a la cohesión social y territorial y el fomento de la no discriminación. En el Capítulo II se recoge la organización del Ente Público RTVE. Director General: nombrado por el Gobierno, oído el Consejo de Administración. Es el órgano ejecutivo. Consejo de Administración: engranaje legislativo: fija principios básicos, planes de actuación, etc. Consejos asesores: emiten informes cuando lo solicita el Consejo de Administración. El Capítulo III está dedicado a la gestión. El Capítulo IV marca las pautas de programación y control. El V recoge lo relativo a presupuestos y financiación. En el VI se establece que el patrimonio de RTVE tendrá la consideración de dominio público y estará exento de toda clase de tributos o gravámenes. El Capítulo VII se ocupa de la gestión de los recursos humanos.

[78] La LRTTE crea la Corporación RTVE, en sustitución del Ente Público RTVE.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La concesión, individual e intransferible, tiene una vigencia de diez años renovables. Las concesiones fueron para Canal Plus, Telecinco y Antena 3.

La aparición de las privadas en 1990 supone un golpe duro para RTVE. A mediados del 91 los directivos piden una reestructuración del sistema de financiación por el reparto de la tarta publicitaria. Comienza el déficit.

> "En el año 91, siendo director Jordi García Candau, el Gobierno autoriza a RTVE a que se endeude ya que no tiene dinero para financiar mediante presupuestos la cantidad que se estipulaba en el Estatuto de 1980 –la Ley contemplaba que hubiera financiación estatal, lo que pasa es que nunca se había aportado ya mientras existió el monopolio y todavía incluso con los terceros canales el dinero de la publicidad era suficiente-, porque se estaban preparando los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla. Esta operación se sigue repitiendo hasta que llegó un momento en el que el Estado tuvo que hacerse cargo de la deuda –que era deuda del Estado diferida de RTVE- y se vio obligado a establecer una nueva fórmula económica, que prácticamente no le da tiempo a desarrollar, porque atendiendo a las demandas de los emisores privados se quita la publicidad de la noche a la mañana y, además, con *agosticidad* en una Comisión Legislativa Plena" (EGM [e]p: 6).

La Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones crea la compañía pública estatal Red Técnica Española de Televisión (Retevisión), que hace que RTVE pierda una parte importante de sus activos (instalaciones de la red de difusión). En 1999 el servicio portador se liberaliza totalmente, cada radio y televisión puede contratar a cualquier empresa.

En 2001, la Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden social, de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, adscribió el Ente a la Sociedad Española de Participaciones Industriales[79] (SEPI). El objetivo era plantear un escenario que sustituyera al Estatuto de 1980, pero acaba politizando aún más las decisiones sobre el Ente. En la actualidad es la encargada de liquidar la estructura previa a la Corporación.

En 2003 se intentó sin éxito crear un anteproyecto de ley general de radio y televisión. Sí se consigue, por el contrario, la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones (32/2003, de 3 de noviembre) que liberaliza la radiodifusión por

[79] LA SEPI es un holding público que agrupa las participaciones del Estado en las empresas públicas. Es un órgano gestionado por el Ministerio de Hacienda, que en 1996 sustituyó al Instituto Nacional de Industrias.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

cable, al establecer que el servicio no puede ser definido como un medio de comunicación. El ámbito de las telecomunicaciones no vuelve a ser objeto de tratamiento legislativo hasta 2009, con la puesta en marcha de una norma que en la práctica facilita la concentración empresarial en el universo de la TDT. La Ley 7/2009, de 3 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Telecomunicaciones hace posible la fusión Mediaset–Sogecable y Antena 3–La Sexta.

En el año 2004, el Partido Popular se comprometió a desarrollar una ley general que simplificara el espacio audiovisual, para adaptarlo al entorno digital y multimedia. El PSOE, mientras tanto, exigía que la norma diferenciara entre medios públicos y privados, que modificara el régimen de concesiones y el control de la propiedad, y que contemplara el Consejo Superior de Medios Audiovisuales. Esta medida compartía palestra con el debate sobre un estatuto de la profesión periodística, la creación del Consejo de Redacción y la reclamación, por parte de Izquierda Unida, de una Ley de Medios de Comunicación Social, para combatir la concentración empresarial.

Tras la victoria socialista en las Elecciones Generales del 14 de marzo, el PSOE apuesta por la creación del Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal, entendiendo que la renovación del sistema audiovisual español debía comenzar por los agentes públicos estatales: RTVE y la Agencia EFE. Creado mediante real decreto (RD 23 de abril de 2004), integraron el comité Emilio Lledó Íñigo (filósofo y humanista), Enrique Bustamante Ramírez (catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad), Victoria Camps Cervera (catedrática de Filosofía Moral y Política), Fernando Fernández-Savater Martín (filósofo) y Fernando González Urbaneja (periodista y analista económico).

El Consejo, partiendo de la necesidad de que los medios públicos se conviertan en abanderados de los sistemas audiovisuales en el escenario global y digital, destacó que más allá de las modificaciones en la estructuras de los operadores, se precisaba un cambio en la voluntad de los gestores directos y en la voluntad de los agentes políticos y sociales. Ello, para corregir la falta de concreción de la misión pública (carestía que se prorrogará en el tiempo mientras no existan contratos-programa), la excepcional presión comercial sobre la programación, las sospechas de

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

intervencionismo gubernamental, el centralismo excesivo o la inestabilidad del modelo de financiación.

En junio de 2006, con la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal dio comienzo la historia de la CRTVE y se inauguró un periodo en el que TVE llegó a ser líder de audiencia y sus servicios informativos reconocidos a nivel internacional. Después de la LRTTE, recapitulemos, entraron en escena la Ley de Financiación de la RTVE, catalizador de las actuales dificultades económicas de la Corporación, y la LGCA, menos ambiciosa en su redacción final de lo que fue su anteproyecto (AGC [e]) e incompleta, ya que no se ocupa de las realidades autonómica[80] y local.

El RD-ley de 2012 añadió incertidumbre al futuro del operador público estatal y ha servido para confirmar el giro tomado hacia la degradación, comprobable hoy día en términos de audiencia (14'7 por ciento de *share* durante el año 2012 entre sus primeras cadenas) y conflictividad[81].

Todo, maridado con un panel mediático en el que además de la inexistencia de políticas públicas –lo que impide la mejora de la calidad de los consumos, la alfabetización mediática y la definición de los MPA (Díaz Nosty, Gutiérrez Lozano y Díaz Estévez 2012)-, se detecta una acusada incidencia de la crisis económica en el negocio de los medios, visible en la caída de los ingresos publicitarios (cercanos 50 por ciento en el caso de la televisión) y de otras ventas, así como el empobrecimiento generalizado de la oferta de los grupos y medios centrales; lo que contrasta, por otro lado, con el aumento del peso del audiovisual en la dieta mediática de los españoles: 246 minutos por persona y día en 2012.

La oferta de la TDT ha resultado desajustada a las realidades sociales, económicas y culturales (*Ibíd.*), predominando los canales de entretenimiento de alcance estatal. La fragmentación no segmentada de la audiencia, que caracteriza al sistema televisivo español, provoca que solo 24 canales en todo el país superen el uno por ciento de audiencia (Noticias de la comunicación 2013a). Para no ver reducida su participación en la inversión publicitaria, la opción elegida por los grandes grupos de

[80] "La Ley de Estabilidad Presupuestaria aprobada para 2012 por el Gobierno estatal obliga a estas mismas televisiones autonómicas a fijarse un techo de gasto que, en ningún caso, podrá ser sobrepasado, impidiendo con ello el aumento del déficit de estos medios públicos" (Díaz Estévez 2012: I).

[81] Véase CUBELLS, M. (2012), "Cosas que ya pasan en RTVE (Parte I)", *Huffingtonpost.es*, Disponible en: <http://www.huffingtonpost.es/mariola-cubells/cosas-que-pasan-ya-en-tve_b_1916174.html> (Consulta 10/10/2012).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

comunicación ha sido, como explicábamos anteriormente, la concentración diversificada, facilitada por la legislación que les permitió disponer de dos múltiplex completos de cuatro canales (AGC [e]). Así, Mediaset y Atresmedia alcanzaban a finales de 2012 el 88 por ciento de la inversión publicitaria, condenando a la expulsión a los operadores menores.

En las siguientes páginas analizaremos las distintas realidades de los medios públicos audiovisuales en el entorno europeo y, con propósitos comparativos, ofreceremos una somera descripción de las características que definen a la televisión pública en Estados Unidos y América Latina.

3.6.3. Los medios públicos audiovisuales en Europa

3.6.3.1. Reino Unido

En 1922, seis empresas dedicadas al negocio radiofónico crearon la BBC, financiándola a través de un impuesto que gravaba la tenencia de aparatos. Su primer director, John Reith, le imprime un especial carisma que, además de consolidar la corporación, será determinante en el desarrollo histórico del servicio público de radiodifusión en Europa. Desarrolla la tríada Educar, Informar y Entretener.

Con Reith, la BBC se convierte en un signo de modernidad del país. Es un organismo autónomo, independiente de los arbitrios del mercado y de la política, ya que el Gobierno la somete al régimen de la Royal Charter[82], que le otorga más libertad de movimientos y menos cargas legales que al resto de empresas privadas. Durante la Segunda Guerra Mundial, su función como agente vertebrador de las comunicaciones aliadas es vital.

La televisión tardó en llegar a la BBC, considerada inicialmente un medio de segundo nivel, aunque en los años 50 ya era común en los hogares británicos. Tras varios años de litigio, la televisión privada aparece en 1954 mediante la *Television Act*, que creó la Independent Broadcasting Authority, una estructura destinada a crear un

[82] Operativa durante periodos de diez años, la próxima revisión será en 2016. Véase "Charter and Agreement", en *Bbc.co.uk*.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

financiado a partir de ingresos publicitarios. Por esta vía nacen la Independent Television (ITV), en 1955, y Granada Television (canal regional) un año después.

El comienzo de las emisiones privadas fue un golpe duro para la BBC, que perdió un 30 por ciento de su audiencia (Manfredi Sánchez 2008), lo que obligó a los administradores del organismo a buscar fórmulas de modernización, persiguiendo no tanto un fin comercial, como una justificación de las inversiones públicas. Convulso fue también el periodo neoliberal comandado por Margaret Thatcher, cuando se trabajó, incluso, sobre la hipótesis de abandonar los objetivos fundacionales e incluir publicidad.

La misión pública reconocida en su mandato marco pivota sobre la variedad, la diversidad, la calidad y el equilibro de los contenidos, así como la promoción de los valores socioculturales, una función en la que cobra gran importancia la creación de una sociedad crítica y comprometida con las diferentes identidades culturales que cohabitan en Reino Unido. Todo, en busca de una democracia transparente (BBC 2013):

> "One of the purposes of the BBC is to bring the innovations in communication; it is a key player in the online environment. The importance of public service media –it is not just broadcasting anymore- in Britain is about the broader contribution to political, social and artistic cultures; is about providing things that the market cannot provide: excellent children programming, comprehensive information provision, investing culture... and not just high level culture, but popular culture; it is important the BBC can satisfy middle classes' interests. The BBC has to program for a large population, not just for small groups" (JS e[p]: 2).

La Corporación recibe ingresos a través de una triple vía de financiación. El canon (*licence fee*) es la principal fuente de ingresos, alcanzó los 3.656 millones de libras (aproximadamente 4.497 millones de euros[83]) en 2012, 50 millones más que en 2011. Las operaciones comerciales (BBC Worldwide, BBC Studios and Post Production Office y BBC Global News Ltd.), generaron 155 millones de libras de beneficio, 67 menos que en el ejercicio anterior. Por último, los subsidios de la Foreign Office y de la Commonwealth Office (destinados a la BBC World Service) y de la Cabinet Office

[83] Aplicamos el ratio de cambio utilizado por la BBC en su informe anual de 2012 cuando tiene que utilizar varias divisas: 1 libra esterlina = 1'23 euros.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

(BBC Monitoring) supusieron en 2012 265 millones de libras (once menos que un año antes).

Este tercer apartado es una de los mayores problemas de la corporación, ya que el Ministerio de Asuntos Exteriores (Foreign Office) dejará de financiar a la BBC World Service a partir de abril de 2014, lo que provocará que el servicio deje de atender a significativos grupos de audiencias que lejos de las fronteras físicas del Reino Unido presentan numerosos vínculos con la cultura e historia británica. Tendrá, además, inevitables costes laborales. El razonamiento de la Oficina británica, búsqueda certeza y estabilidad financiera, no es aceptado por la BBC, como tampoco por la parte de la sociedad que tradicionalmente ha entendido esta aportación como un complemento –para desempeñar un servicio público internacional de comunicación- que ha quitado presión a las cuentas anuales del radiodifusor (JH [e]).

Como el resto de medios públicos europeos, la BBC se enfrenta a un importante reto de reestructuración financiera, aunque la renovación de su mandato-marco (Royal Charter) en 2016 llega legitimada –a diferencia de lo que ocurre en otros entornos- por el apoyo de la ciudadanía, el 96 de los británicos "usa" la BBC durante más 19 horas a la semana. En términos económicos, el "coste" de la Corporación es de 40 peniques por persona y día.

No obstante, la revisión de la Carta está siendo objeto de un ataque procedente de tres frentes vinculados: tecnología, ideología y partidos políticos (Smith 2010), en el que la relación de la BBC con sus rivales comerciales en el entorno digital es una de las principales cuestiones que se debaten, dada la conversión del operador público en uno de los mayores canales informativos mundiales (Díaz Nosty 2013).

Conocidos los retos, en 2007 Reino Unido fue el primer país de Europa en aplicar el Public Value Test (PVT) con el objetivo de regular el crecimiento de las actividades de la BBC en el entorno digital. El test incluye motivaciones políticas y económicas, utilizadas por la BBC Trust para legitimar y modernizar su oferta en el nuevo escenario económico y comunicativo. El marco regulatorio que emerge del PVT ha intensificado la cultura de servicio público, en base al interés público (Michalis 2010).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En cualquier caso, la BBC no es el único medio de servicio público en el Reino Unido. Channel 4 es un entramado de propiedad pública que se financia comercialmente e ITV ha de desempeñar determinadas funciones de servicio público.

En el apartado regulatorio, el espacio audiovisual británico está regido por autoridades independientes, dirigidas por profesionales de prestigio, y por el respeto de los principios de: imparcialidad, ecuanimidad y moralidad (Communication Act 2003). Entre ellas destaca la Office of Communications[84] (Ofcom), creado a partir del *2000 Communications White Paper*. Entre sus objetivos se encuentran la protección de los intereses del consumidor en el mercado audiovisual, el mantenimiento de la calidad, pluralidad y libertad en los programas, y la protección de los intereses de los ciudadanos. Además, presta especial atención a la infancia y personas vulnerables, la prevención del crimen y el desorden público, a las personas con discapacidad, ancianos y desfavorecidos, y a la promoción de la eficiencia y la innovación. Cuenta entre sus funciones con las de mediar entre los comités y los ejecutivos públicos, regular las redes y los servicios de comunicación electrónica, así como la gestión de las licencias de televisión.

3.6.3.2. Alemania

La configuración actual de la televisión en Alemania encuentra su referente en la posguerra, una vez destruido el entramado nazi. En su concepción inicial, la influencia británica fue notable.

En 1945 comienzan las primeras emisiones irregulares de la NWDR (Nordwestdeutschen Rundfunk), una estación construida por los aliados a la imagen de la BBC. Nueve años más tarde empieza a operar de formar regular la ARD (Arbeitsgermenischaft der Rundfunkanstalten Deutschlands). En 1963 se puso en marcha la televisión pública de los Länders: ZDF (Zweite Deutsche Fernsehen).

Durante la Guerra Fría, las autoridades del Este toleraron la orientación de sus antenas hacia el Oeste, para captar contenidos que sobre el papel no estaban

[84] Reemplaza a los siguientes organismos: Broadcasting Standards Commission, Independent Television Commission, Office of Telecommunications, Radio Authority y Radiocommunications Agency.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

autorizados por provenir del lado occidental. En los ochenta, los gobiernos de ambos países pactaron una apertura progresiva de los contenidos, acelerada rápidamente por los operadores de cable, que no respetaron los límites. Las élites políticas de Este creían que el visionado de contenidos occidentales beneficiaría la causa socialista, ya que los ciudadanos descubrirían las "armas imperialistas" del otro lado del Muro. "Fracasaron. La mayoría de los ciudadanos orientales se decantó por los contenidos de entretenimiento y los servicios informativos occidentales. Estas preferencias determinaron el proceso de reconstrucción e integración desarrollado desde la reunificación en el sector" (Manfredi Sánchez 2008: 41).

La dimensión regional del servicio público alemán encuentra similitudes, al menos en su formulación, con la televisión autonómica española. El pluralismo es la idea que domina el corpus legislativo. No es posible el monopolio, porque no existen herramientas para concentrar poder. "El legislador alemán cimenta la libertad de información, de expresión y de conciencia en la capacidad de los individuos para elegir entre numerosas alternativas audiovisuales" (*Ibíd.* 37).

El espíritu regulador resulta de la combinación de la obligada implementación de las normas europeas y de la histórica predisposición alemana hacia el control descentralizado de los contenidos (ACMA 2011).

El control de la radiodifusión alemana depende, principalmente, de los Länders, que articulan el sistema en función de principios democráticos. El Gobierno Federal se limita a velar por el complimiento de la ley. El poder ejecutivo de los Länders se mantiene al margen de la gestión y producción, puesto que su función se circunscribe a ser garantes del cumplimiento del servicio público y a proveer de los instrumentos tecnológicos, financieros y legislativos para que sea posible. Cada región cuenta con su propio regulador para la radiotelevisión comercial, coordinados a nivel nacional por la ALM (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten).

La armonización de la regulación 'inter-länders' está asegurada por la existencia de una serie de tratados transregionales, entre los que se incluyen el *Tratado interestatal sobre radiodifusión y telemedios* –término bajo el que se incluyen la mayoría de los servicios ofertados a través de internet- de 2010

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

(Rundfunckstaatsvertrag, RStV) y el *Tratado interestatal sobre la protección de los menores en los medios* (Jugendmedienschutzstaatsvertrag, JMStV). El control de la publicidad corresponde a la Deutscher Werberat.

En la parcela pública prima la autorregulación, sustentada por cuerpos supervisores internos. El sistema de financiación es mixto: publicidad y licencia (Manfredi Sánchez 2008). La recaudación del canon (situado en los 216'58 euros en 2013, de acuerdo con la Broadcasting Fee Association) se reparte entre la ARD y la ZDF, mediante un ratio predeterminado. También financia las instituciones de los Länders para el control de los medios.

Desde el 1 de enero de 2013, cada hogar y compañía alemana paga la licencia independientemente del número de dispositivos. Es un cambio significativo en el entendimiento y en la justificación de la licencia, imposible de vincular en el entorno digital a la posesión de aparatos, puesto que las pantallas se han multiplicado. No se puede pensar en el canon como cuando la televisión se consumía a través de un único dispositivo, porque es un concepto arcaico. El ámbito de trabajo de los operadores públicos en la era digital es la definición concreta del modelo televisivo que se desea, dimensionar su coste y a través de planteamientos específicos establecer los mecanismos de financiación. Y probablemente la aportación ciudadana en ese sistema deba adquirir forma de impuesto, más que de canon (EPP [e]).

Como señalábamos, el reto de la televisión pública en Alemania, como en el resto de Europa, se vincula a la digitalización de los contenidos. Además, los conflictos entre el Gobierno Federal y los Länders aumentaron con la convergencia multimedia (Manfredi Sánchez 2008).

Los operadores tienen que enfrentarse a los competidores en la economía de mercado. Los competidores privados, temerosos de que la caída en los índices de audiencia se traduzca en una caída en sus ingresos por publicidad, argumentan que el canon distorsiona la competencia (Löblich 2012).

En la actualidad, la gran disputa es hasta qué punto deben participar los medios públicos de las innovaciones en las tecnologías de la comunicación y la información; y cuál es el apoyo real de la ciudadanía. "Germans don´t really want

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

public service media, they think that it was imposed after the World by the British, and for years the most conservative politicians have tried to weak these kinds of broadcasters, who are very rich, but the audiences are falling due to the main part of their viewers are old people and they are dying (the average is over 70 years old)" (JS 2013 e[p]: 5).

En el Reino Unido de Thatcher, los organismos públicos de radiodifusión también sufrieron un intenso escrutinio político y económico (el economista liberal Alan Peacock llegó incluso a recomendar la sustitución del sistema de licencias por otro versado en las suscripciones). Soportaron el cuestionamiento gracias al respaldo de la audiencia, al apoyo multilateral del Parlamento y al pragmatismo visionario de los dirigentes de la BBC, quien, ya en época de John Major (finales de los ochenta), explotó su carácter comercial y global, apareciendo como el gran "campeón nacional" en los mercados internacionales (Humphreys 2010).

Con la llegada de los laboristas al gobierno en 1997, comandados por Tony Blair, la Corporación recibió una importante licencia de liquidación que le permitió poner en marcha un más que interesante catálogo de productos digitales y servicios de internet. En Alemania, conocida la historia, se puede afirmar que los operadores públicos ARD y ZDF también se han mantenido fuertes frente a la televisión comercial, alcanzando incluso valores cercanos al 40 por ciento de cuota de pantalla ya en plena época de la multiplataforma. En la actualidad los índices son inferiores, aunque se acercan en ambos caso al 13 por ciento.

Las acusaciones contra los operadores públicos por competencia desleal se han acrecentado en el contexto digital. Los operadores privados se quejan de que los emisores utilicen fondos públicos para desarrollar sus estrategias de competitividad y captación de audiencia en un nuevo mercado que debería dejarse en manos del sector puramente comercial, ya que tales escenarios no tienen aún un historial de fracaso que pudiera constituirse en justificación de la provisión de financiación pública.

Ante las reclamaciones de la esfera privada, la legislación europea se reafirma, como ha quedado evidente en varias resoluciones de las autoridades para la competencia de la Comisión, por justificar la aportación de fondos públicos siempre

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

y cuando sea proporcional a la finalidad. A la par, los organismos públicos de radiodifusión han sido presionados desde la Unión Europea para que definan sus competencias con una mayor claridad y apliquen la máxima transparencia en el uso de la financiación recibida.

Especialmente intensas fueron las críticas lanzadas contra el proyecto BBC´s Digital Curriculum, a través del que el gobierno autorizaba a la corporación a utilizar el dinero de las licencias para implementar su carta de servicios digitales, por actores de casi toda condición: cadenas comerciales, Channel 4, ITV e, incluso, la Digital Learning Alliance, preocupada porque la BBC monopolizara el mercado de los recursos educativos online. La denuncia llegó hasta la Comisión, que aceptó el currículo digital de la BBC, aunque solicitó a la corporación que distinguiera sus actividades online de las ofrecidas por el sector comercial.

El emisor británico siempre se ha caracterizado por su carácter pragmático, sabiendo adaptar en todo momento sus actividades a las necesidades requeridas por el contexto social, político y económico.

En Alemania, por el contrario, nunca ha imperado esta voluntad práctica. En 2007, la Comisión Europea, después de una investigación de casi dos años motivada por las continuas quejas del sector privado, dictaminó que los recursos que recibían la ARD y la ZDF estaban por encima de las necesidades de servicio público. Alemania y Europa hallaron el consenso en un acuerdo, redactados en términos similares al enfoque desarrollado por la BBC, en virtud del cual los radiodifusores públicos tendrían que someterse a la evaluación del público y a estudios de su impacto en el mercado.

Al igual que el organismo británico, los alemanes tendrían que separar mediante estructuras independientes los fondos recibidos de las licencias y aquellos generados por sus actividades comerciales, mucho más limitadas, no obstante, que en el caso inglés; donde la BBC Worldwide, afincada en idea de campeón nacional de la que habla Humphreys, opera comercialmente de manera global y ambiciosa, situándose al margen de la estructura tradicional, pero reinvirtiendo sus ganancias en ella. Paradójicamente, la mayor protección que la ley brinda a los servicios

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

públicos de radiodifusión deriva, a su vez, en una mayor reducción de su ámbito de expansión puramente mercantil.

3.6.3.3. Francia

Durante la V República, la televisión francesa –Radiodiffusion Télévision Française (RTF)- adquirió forma de ente público industrial y comercial. La ley le concedió autonomía con el objetivo de alejarla de los vaivenes políticos, aunque el gobierno guardó cierto control al establecer que el presidente sea nombrado por el Consejo de Ministros. El reglamento de la RTF confirma el carácter de servicio público desde su artículo 1.

En 1964, mediante una ley aprobada el 27 de junio, se amplía el margen de independencia con la creación del Consejo de Administración de la Office Radiodiffusion-Télévision Française (ORTF). Su consideración como "oficina" implementa el carácter comercial e industrial, aunque, como contrapartida, fija entre sus objetivos prioritarios la facilitación de la administración del servicio público. Como medida de refuerzo del control, se crea, en 1972, el Alto Consejo de lo Audiovisual (Haute Conseil de L' Audiovisuelle), hoy Conseil Supérieur de L' Audiovisuelle (CSA); que refuerza la autoridad independiente en el marco de la radiodifusión y la televisión tanto en la parcela pública, como en la privada. El CSA tiene una misión consultiva y sus recomendaciones son de obligado cumplimiento. También tiene competencias en la distribución y gestión de licencias.

En 1974 se promulga una nueva ley que elimina el ente público y establece que el servicio se gestionará a través de varios organismos. La fragmentación de la ORTF se resuelve mediante la creación de 7 entidades más pequeñas: tres sociedades de televisión, una de radiodifusión, una de producción de programas, el Instituto Nacional de lo Audiovisual y la Teledifusión de Francia (TDF).

Frente al antiguo monopolio, la norma estableció que la comunicación audiovisual era libre. La TDF pasa a responsabilizarse de las autorizaciones y las transiciones técnicas televisivas. TF1, antes de su privatización[85], y Antenne 2 cubrían el ámbito estatal, quedando FR3 como canal regional. La Societé Française de

[85] TF1 fue privatizada en el gobierno de Jacques Chirac en 1987.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Production (SFP) se encargaba de la producción del material para la televisión y France Média-Internationale (FMI) vendía las producciones francesas al resto del mundo. De resultas de esta operación legislativa aparecieron dos canales privados: Canal Plus y la Cinq, al que se uniría M6 poco después.

La configuración actual del sistema televisivo francés tiene como referente la Ley de Libertad de Comunicación (1986), la cual impone límites a la concentración empresarial para afianzar el pluralismo. La acción del Estado queda limitada a la gestión de las frecuencias y al espectro público.

Todos los operadores privados tienen obligaciones con el servicio público (Cahiers de Charges). TF1, France 2 y France 3 tienen que emitir contenidos adaptados para personas con minusvalías. Además, France 2 está obligada a emitir programas religiosos dedicados a los principales cultos del país, así como contenidos para favorecer la integración de los inmigrantes. "Los operadores tienen que emitir mensajes sobre la seguridad vial, así como mensajes semanales de difusión preparados por el Instituto Nacional del Consumo" (Manfredi Sánchez 2008: 62). France 3 ha de contribuir al fomento de las lenguas regionales.

El 8 de enero de 2008, Sarkozy anunció una amplia reforma en la financiación de los medios públicos (Ley Copé), en virtud de la que la publicidad sería eliminada de manera progresiva. Para compensar la pérdida de ingresos, se aprobó un nuevo impuesto sobre los anuncios de las televisiones privadas y un gravamen del 0'9 por ciento para los operadores de telecomunicaciones. La Comisión Europea consideró que la medida era contraria a la normativa comunitaria sobre competencia, por lo que presentó un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el 27 de junio 2013 declaró decidió avalar el mecanismo financiero aprobado por París. La decisión afectó también a España, denunciada ante el Tribunal de Justicia por idénticos motivos, pues la Administración Zapatero decidió incluir la tasa a las 'telecos' tomando como referencia a Francia.

A día de hoy, ambas tasas están aceptadas. No obstante, en Francia el Gobierno de François Hollande busca nuevas fórmulas de financiación, entre las que se plantea la extensión del canon a los ordenadores, tabletas y *smartphones*; la ampliación de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

tasa televisiva por vivienda a las segundas viviendas, e, incluso, la vuelta de la publicidad a las cadenas públicas (Mora 2013).

3.6.3.4. Italia y Grecia: politización

En Italia, el pluralismo del sistema mediático depende más de una cuestión política que comunicativa (Padovani 2010), lo que genera un complejo entramado de relaciones entre los poderes político, legislativo y económico (Richeri 2003), y provoca consecuencias negativas para la información, entre otras razones por la ausencia de lo políticas audiovisuales eficaces.

La televisión italiana se encuentra en un esquema de duopolio, en el que la RAI (operador público, fundado en 1945) y el Grupo Mediaset mandan en los índices de audiencia y concentran la mayor parte de la inversión publicitaria. A ello hay que sumar el que el propietario de Mediaset, Silvio Berlusconi, ha sido primer ministro en varias ocasiones, por lo que la amenaza para el pluralismo informativo es real. "Entre el año 2004 y 2005, los altos directivos y los dirigentes de la RAI y Mediaset se consultaban de forma regular para decidir las noticias que debían insertar en sus respectivos informativos y, así, esconder los resultados electorales negativos [de la coalición liderada por Berlusconi]" (Padovani 2010: 174).

En el año 2004, el Parlamento de Europa, en un texto que ha popularizado el concepto "anomalía italiana[86]", alertaba sobre los peligros de la elevada tasa de concentración de la oferta televisiva (la más alta de Europa, acaparando más del 90 por ciento de la audiencia y el 97 de la inversión publicitaria), la violación reiterada por parte de Mediaset de numerosas leyes y mandatos procedentes de la Autoridad de Garantía en las Comunicaciones y de distintos organismos europeos, así como la incesantes presiones políticas.

Una de las grandes preocupaciones del Parlamento, así como de otros organismos de la Unión, era el posible contagio[87] en otros sistemas mediáticos,

[86] "El sistema italiano presenta la anomalía de una peculiar concentración de poderes económicos, políticos y mediáticos en manos de una única persona, el actual Presidente del Consejo de Ministros italiano, a consecuencia de lo cual el Poder Ejecutivo controla, de forma directa o indirecta, todas las cadenas de televisión nacionales" (Parlamento Europeo 2004: 12).

[87] La Comisión Europea reconoció en su documento de trabajo de 16 de enero de 2007 la necesidad de monitorear de cerca el pluralismo en los medios (Valcke 2012).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

especialmente en aquellos que, como el italiano, se encuentran altamente politizados (Hallin y Mancini 2004). Especialmente vulnerables en este aspecto eran (y son) Grecia y España. En el primer caso, la televisión pública ha sido prácticamente desmantelada, mientras que España muestra síntomas bastante parecidos, por lo que la expresión "anomalía italiana" sería hoy aplicable también al caso español (Díaz Nosty 2011).

Una de las primeras manifestaciones de la debilidad del pluralismo en el sistema italiano es la homogeneidad de la programación, alcanzada, entre otros motivos, por la tendencia a contraprogramar desarrollada por el operador público; lo que provocado que en vez de mejorar la calidad, se complete la rejilla con ficción importada y *realities*.

La injerencia política presenta una larga historia en Italia y la consolidación del poder político y mediático en manos de una misma figura ha degenerado el debate público.

> "Para que esta situación pueda cambiar, son necesarias leyes que protejan y favorezcan el derecho de los ciudadanos a ser informados en un ambiente caracterizado por una multiplicidad de fuentes y de contenidos. Desgraciadamente, dada la historia de la legislación en el ámbito televisivo de la televisión (...) y del extraordinario poder político y mediático de Berlusconi no es razonable, en un futuro inmediato, ninguna ley en grado de reformar el sector de los medios" (Padovani 2010: 186).

Padovani enfatiza en la importancia histórica de la televisión como instrumento de unificación lingüística y cultura en Italia, así como en su papel en la consolidación del consenso político. No obstante, los partidos políticos, distanciados de entender la televisión pública como un medio a través del que promover el debate racional y la información rigurosa, la ha considerado como "un terreno de lucha ideológica" (177). La presencia de los grupos políticos en la RAI está negociada a través de un sistema de cuotas conocido como *lottizzacione*.

Italia fue el segundo país europeo, después de Reino Unido, en acabar con el monopolio televisivo, en los años 70. En la actualidad los operadores están sujetos a la Ley Gasparri (lleva el nombre del por entonces ministro de Comunicaciones), de 2004. Para algunos estudiosos, la norma, a pesar de adherirse a principios ejemplares como la libertad de expresión o competencia, se concibió para proteger el imperio

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

televisivo de Berlusconi y el duopolio, debido a la ventaja que Mediaset tenía sobre cualquier operador existente o potencial.

La Ley Gasparri fue duramente criticada por la Comisión Europea, que llegó a considerarla contraria a las normas comunitarias de competencia, al otorgar una gran ventaja a los emisores activos e impedir, en la práctica, experiencias innovadoras.

Siendo Primer Ministro Romano Prodi (2006-2008) y Paolo Gentiloni ministro de Comunicaciones, desarrollaron un proyecto de ley destinado a reducir las posiciones dominantes de Mediaset y la RAI, así como establecer diferentes techos anti-trust y liderar una reflexionada transición a la televisión digital terrestre. Nunca llegó a ser aprobada.

En Grecia, el 11 de junio de 2013 el Gobierno cerró de manera abrupta la televisión pública griega ERT, fundada en 1938, al no poder hacer frente a los costes económicos. El cierre, el primero de una televisión en un Estado democrático, supuso el despido de unos 2.600 empleados. El 21 de agosto comenzó a emitir de forma provisional DT, una televisión transitoria al nuevo operador público: NERIT, en construcción. El operador cuenta con 577 trabajadores, emite un programa informativo diario y el resto del tiempo programa películas y documentales, con la notable excepción de los partidos de la Liga de Campeones de fútbol. NERIT, por su parte, contará con unos 2.000 trabajadores, de los que el 80 por ciento (según los planes del Gobierno) procederán de la estructura extinta.

Cuando el Ejecutivo heleno decretó el cierre de la ERT, un grupo de trabajadores ocupó las instalaciones de la corporación en Atenas y emitió informativos diarios a través del portal web *Ertopen.com*.

3.6.3.5. Europa del Este

La visión que el comunismo soviético prestaba a los medios de comunicación respondía a tres trazas básicas: centralización, emplazamiento del partido comunista a la cabeza de la estructura y saturación (Dragomir 2003). El fin de la Unión Soviética supuso una reforma obligada del sistema de medios, que evolucionó según la concepción de Europa Occidental (erigida sobre una concepción dual de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

propiedad: públicos y privados), y demolió los elementos que habían definido al modelo comunista.

Angelika Wyka-Podkowka (2010) señala que la primera reforma de los medios constituyó el eje de la democratización y ayudó indirectamente a la democratización política de Europa Central y del Este. No obstante, al mismo tiempo creció una discrepancia evidente entre el espíritu legislativo y la implantación real de las leyes, utilizadas, en muchos casos, para intimidar a los medios independientes. La televisión ha sufrido lo que Podkowka denomina "proceso de colonización" de las élites gobernantes.

La radiotelevisión pública se encuentra sometida a una intensa politización, canalizada mediante dos vías. En primer lugar, los órganos de control o consejos de radiotelevisión, llamados a garantizar los valores democráticos y en la práctica sujetos al designio de las instituciones políticas, que operan según simpatías o intereses particulares. El segundo nivel afecta al contenido y al elevado control de los mensajes.

Se dibuja, así, un escenario que muestra a los sistemas de medios de los Estados postsoviéticos inmersos en un proceso de "italianización", ya que reproducen los mismos patrones que aparecieron en el país transalpino en la década de los noventa y que, de acuerdo con Mancini, tiene que ver con el control estricto de los medios de comunicación por parte del Estado, un alto nivel de partidismo, un fuerte grado de integración de las élites político-mediáticas y la ausencia de una ética profesional independiente y compartida.

Asumiendo las prerrogativas de Mancini, Podkowka argumentaba que tras la "italianización" se dibuja en horizonte una amenaza real de "berlusconización": monopolio público-privado y sensacionalismo. Así, los medios de masas lejos de ser los "guardianes de la democracia", tal y como se espera de ellos, se convierten en herramientas empleadas por una minoría para difundir su mensaje y limitar la articulación de la opinión pública.

Por consiguiente, como exponía Jakubowicz, la consolidación del servicio público servirá, además, para testar la fortaleza democrática de los Estados post-comunistas.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> "The introduction of PSB has either so far failed, or has produced very uncertain results, as PSB organizations lack social embeddedness and the right democratic context in which to operate. The belief that one can transplant institutions as part of a process of 'imitative transformation', especially in such a sensitive area as the mass media, has proved overoptimistic. It has always been accepted that a long time is needed for PSB organizations to come into their own. If, however, current trends in Western Europe, where PSB is actively being reassessed, lead to undermining this media institution, it will not be given time to mature and become entrenched in post-Communist countries" (Jakubowicz 2004: 1).

Los medios públicos, más la televisión por sus niveles de penetración en la sociedad, juegan un papel capital en la defensa del pluralismo y en la construcción del ideario cultural y cívico, pilares del desempeño democrático.

El servicio público incluye en su naturaleza el liderazgo de la sociedad democrática, promoviendo la cohesión, integración y protección de las distintas expresiones identitarias y culturales de la sociedad. Lo público no es estatal, gubernamental u oficial; ni tampoco residual o minoritario, sino que debe estar hecho para el público, financiado por el público y controlado por el público (PI [e], Manfredi Sánchez 2008 y Díaz Estévez y Peña Moya 2010).

3.6.3.6. El modelo escandinavo de servicio público. La programación infantil como recuperador de la audiencia en el entorno digital

La geografía escandinava se consolida en el tiempo de internet como un oasis de justificación sin embargos del servicio público audiovisual (JH [e]), en convivencia con un poderoso desarrollo del profesionalismo y un papel activo del Estado –aunque limitado legalmente- (Hallin y Mancini 2004), que estimula la defensa de las singularidades y especificidades de la región, una vez que se asimila la homogeneización legislativa impulsada desde los organismos comunitarios (Van den Bulck y Moe 2012). "North model, the Scandinavian countries, has ever shown the strongest and most valuable public media services. They still dominate their media systems and they are watched by a multiplicity of population" (JH e[p]: 10).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

No obstante, los operadores escandinavos no son ajenos a las presiones políticas y económicas existentes en el resto de Europa (Kirchner 2012), por lo que en el contexto digital, donde los asideros originales de los emisores públicos, como la escasez de frecuencias, pierden notoriedad y han de encontrar nuevos argumentos para sus privilegios de financiación. Una de sus apuestas más consolidadas es la de los canales infantiles como fórmula de redefinición de la misión pública y de captación de nuevas audiencias.

Gunn Enli (2010) señala, basando sus conclusiones en el estudio del canal noruego NRK Super, que la producción de contenidos infantiles de calidad constituye un elemento diferencial respecto a la oferta comercial transnacional, puesto que al representar y reflejar la cultura local-nacional permite, ofreciendo un espacio de reflexión y diálogo, hallar soluciones para las tensiones de la sociedad contemporánea. Además, tienen la capacidad de convertirse en "parques temáticos virtuales" (2010: 92) de fomento de la creatividad en un ambiente sano de socialización.

Recuperar a las audiencias infantiles y, sobre todo, juveniles es uno de los grandes retos de las corporaciones públicas, que entienden que su pervivencia está ligada a su habilidad para ser "psicológicamente necesarias" para ese futuro gran público que hoy son niños; lo que unido a la capacidad de elaborar programas de entretenimiento inteligente, cuyo embalaje sea cultural y no comercial, ha de ser una de las identidades claves del servicio público en la era de la postelevisión: "One of the deepest challenges [for *public service media*] is how it will be engaged with young audiences, in order to obtain their support. In Britain, for instance, the BBC has been successful amongst very young children, but has problems to catch older children. So there are challenges ahead about winning understanding for public service mission and winning support for public brands, and, in the end, all will depend on the quality of contents" (JH e[p]: 20). Supone, en definitiva, la imposición de la especialización sobre la tematización[88].

[88] La especialización, entendida como la construcción de canales expertos articulados sobre el conocimiento en lugar de sobre el ámbito o el tema, encuentra correlación en una propuesta de contenidos que busca audiencias segmentadas (disgregación), no únicamente fragmentadas (reducción).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En España, coinciden los expertos consultados en este trabajo, una de los grandes logros de la televisión digital terrestre ha sido la aparición de Clan TV, que sirve de contrafuerte a la propuesta comercial de marcas como Disney Channel (Net TV) o Boing (Telecinco).

En una primera consulta de su programación se añora una mayor presencia de programas de factura nacional, aunque, como expone Eladio Gutiérrez Montes ([e]), quizá España no cuenta ni con la capacidad industrial, ni con el mercado necesarios para ser predominante en un catálogo de programas, por lo que más importante que el número en sí, es encontrar un equilibrio y que lo que se produzca sirva para compensar las carencias de lo que se importa. Además, se antoja clave la construcción de una oferta atractiva y de calidad destinada a cautivar no a los infantes, sino a los colectivos adolescentes (JH [e]).

3.6.3.7. La televisión pública fuera de Europa: marginalización en Estados Unidos y el 'horizonte' de América Latina

La libertad de prensa e imprenta queda constitucionalizada a través de la Primera Enmienda. La información tiene, además, consideración de sustento democrático y promotor de la justicia. El periodismo debe partir de la honestidad y la imparcialidad, aunque el desplegado mediático está en manos de la empresa privada. "La televisión pública se define de manera totalmente distinta al modelo europeo, con el que tiene muy pocos aspectos en común (…) El informe marco *Public Television: A Program for Action* de la Carnegie Commission on Educational Television (1967) determina la transformación de la televisión en un recurso nacional como un instrumento capaz de reafirmar la diversidad estadounidense y resucitar la vida cívica comunitaria". (Manfredi Sánchez 2008: 65 y 66).

Aprobada la Public Broadcasting Act en 1967 el concepto de televisión pública educativa evoluciona hacia la noción de televisión pública nacional, con el objetivo de dar cobertura a todo el pueblo norteamericano. Se funda, de este modo, la Corporation for Public Broadcasting (CPB). El sistema de televisión se nomina Public Broadcasting System (PBS), integrado por las organizaciones PBS y NPR (televisión y radio). Los operadores privados apoyaron la creación de estos canales

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

públicos porque les liberaba de ciertas exigencias programáticas que revertían en bajos niveles de audiencia.

Los presidentes Kennedy y Johnson vincularon la televisión pública con la expansión de los ideales de la "New Frontier" y "Great Society", considerando que la atención a las minorías también beneficiaría la imagen del Estado. Nixon y Reagan fueron bastante hostiles en sus mandatos, mientras que con Ford y Carter el tamaño y la audiencia de la PBS crecieron bastante. Clinton, ya en los noventa, la entendió como un elemento necesario dentro del marco de la sociedad de la información, introduciendo algunos elementos privados en la producción y en la financiación para evitar la privatización del tejido de emisoras públicas.

Las líneas estratégicas de trabajo de la CPB pasan por la conversión de los operadores locales en instituciones esenciales de la comunidad, la emisión a escala nacional de programación no comercial, de calidad y económicamente viable, la búsqueda del apoyo fáctico de los líderes de opinión, con el propósito de obtener el consenso político necesario para hacer frente a los desafíos que se ciernen sobre la comunicación pública comunitaria en la era digital.

En resumen, la televisión pública en EEUU ofrece un servicio público real, acorde con la definición teórica de su misión y comprometida con a las demandas de la ciudadanía. No obstante, ocupa un emplazamiento marginal en el sistema audiovisual.

En América Latina, los medios públicos presentan realidades diferenciadas, que transitan desde modelos culturales hasta experiencias propagandísticas, donde la televisión es utilizada por los gobiernos con propósitos políticos. No obstante "la ruta hacia la creación de auténticas emisoras de servicio público pasa por la exigencia de la sociedad para fortalecer los medios cuyo interés no sea fundamentalmente mercantil" (Ortega 2010: 205). América Latina es, como señala Ramón Zallo ([e]), el horizonte de la radiotelevisión pública.

Hasta el momento, la mayoría de las iniciativas que han visto en la televisión pública un espacio de creación, expresión y deliberación frente a los autoritarismos políticos y mediáticos (Ortega 2010), se ha explicado en términos "educacionales" que implementan visiones estrechas o elitistas de la cultura.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Explicaba Martín Barbero que una televisión educativa no es una televisión "escolar", sino un espacio en el que prima la información, los debates y la opinión fundamentada. Una televisión formativa que pula las competencias de consumo de la ciudadanía y la capacidad productiva del tejido industrial (EPP [e]). La esencia radica en la construcción de un sistema escalado de trabajo en red, que se nutra casi a partes iguales de contenidos coproducidos y otros comprados (ficción de calidad). Construir un modelo que insista en las tres vertientes que Barbero halla en el verbo contar: "narrar, hacer cuentas y ser tenido en cuenta" (Díaz Estévez y Peña Moya 2010: 124). Y para ello es fundamental recuperar el periodismo y la capacidad de relato, e inventar nuevas fórmulas si la conversación con la ciudadanía, con las nuevas generaciones que descubren el discurso mediático, así lo requiere. "Vamos hacia una televisión que ya no va a estar ligada al apagado-encendido. Será un sistema en el que la gente va a llegar por caminos diversos a ver los mismos programas. Y lo que para unos será un programa de comedia, para otros será un noticiero" (*Ibíd.:* 127).

América Latina ha de mirar hacia Europa, para buscar en la historia de su radiodifusión pública los elementos a partir de los que construir las redes de trabajo. En este capítulo formativo, el Consejo de Europa (2004) insiste en que los organismos públicos deben evitar el proteccionismo cultural y promover la modernización, lo que implica asumir la esencia de la propuesta de Reith (educar, informar y entretener) dejando a un lado su extensión paternalista, y para ello es fundamental que sus competencias sean independientes de las estructuras que ostentan los poderes económico y político.

A pesar de que es uno de los principios fundacionales de los medios públicos, la capacidad educativa de la radiodifusión ha sido descuidada ante el crecimiento del comercialismo. En el tartán de la competencia extrema que impone el neoliberalismo es necesario recuperar el carácter inspirador de los medios públicos, reorientándolo desde la tarea de formar conciencias hacia la de cultivar el gusto social.

¿Por qué es relevante? Porque la televisión es el núcleo de la industria audiovisual, que, a su vez, es el engranaje de la industria del entretenimiento y de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

comunicación. "Los medios son componentes vitales que enlazan las esferas variadas de la vida y facilitan el flujo de la acción comunicativa necesaria para la sociedad democrática (Habermas 1987; Dahlgren 1995)" (Grummel 2010).

El acercamiento a la alfabetización audiovisual que proponen los operadores públicos a través del *infotainment* también participa en el cuestionamiento de la legitimidad de los organismos públicos. Como comprobamos en el caso de la televisión pública española, la combinación de valores públicos desgastados con medidas comerciales desemboca en serios problemas, ya que hace que los operadores entren en un juego de logros que los hace vulnerables a las críticas. Se trata de un enfoque erróneo, ya que el área fundamental de cambio ha de emplazarse en los objetivos no lucrativos y en la promoción de la alfabetización mediática (interés público, responsabilidad social y altruismo), como defiende la BBC en la redacción de su *Digital Curriculum*.

3.6.3.8. Un apunte de cara al futuro

En la historia de las industrias culturales, los gobiernos han aspirado a imponer su control a largo plazo. Sin embargo, los usos sociales y tecnológicos de los ciudadanos han frustrado de manera sistemática tales anhelos de eternidad (Bustamante 2010b). En este *maelstrom*, la pervivencia de los medios públicos aparece ligada a los contenidos de calidad, que son la mejor justificación de su importancia para la ciudadanía. Contenidos que, por otra parte, han de mirar a las audiencias juveniles y sus necesidades. La relación entre estructura y contenido ha sido una constante en el debate sobre la televisión, generando, desde el mismo origen del medio, un foco de tensión política (regulación) y económica (rentabilidad de los programas). Las formulaciones antitrust han priorizado la economía de los contenidos sobre su calidad, limitando con el carácter innovador de los operadores públicos y su rentabilidad social, y debilitando su ADN financiero.

La gran debilidad del sistema televisivo público en España, asumido el marasmo de TVE, se halla en los planos autonómicos y local: obsolescentes, acercándose a la ruina económica y alejándose de los ciudadanos.

> "En todo caso, la hiperactividad gubernamental contra el servicio público no se quedó en RTVE. La ley 6/2012 (BOE de 2-8-2012) volvió a modificar la Ley General Audiovisual

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> de 2010 (artículo 40, apartados 2 y 3) para permitir que los gobiernos autonómicos pudieran «flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómica», es decir, privatizar o externalizar a voluntad sus canales autonómicos, incluyendo los servicios informativos. El cambio legal estaba hecho a medida de TV Madrid o Canal Nou de Valencia, caracterizadas desde hacía años por su despilfarro económico a favor de periodistas y productoras amigas y por su manipulación descarada de la información, y castigadas por su caída libre de audiencias (menos del 4,5%), que podrían así confiar completamente su gestión a empresas privadas después de ejecutar ERES masivos que pusieron inmediatamente en marcha (...) Si el ejemplo llega a cundir, la radiotelevisión autonómica, potencial factor de promoción de la cultura y la creatividad pero también plataforma trascendental de la identidad y la diversidad, quedando eliminada en buena parte de las regiones, o relegada, en el mejor de los casos, a una estructura secundaria, comercial y clientelar, sin dejar por ello de resultar manipulable por el partido gubernamental" (Bustamante 2013: 311 y 312).

Y en el ámbito más cercano las perspectivas no son más optimistas:

> "La Ley de 2010 el único artículo que dedica a la televisión comunitaria es para ponerle trabas, exigencias insólitas: solo cinco años de licencia, prohibición de publicidad... Es un artículo dedicado a cercenar la televisión comunitaria que se había desarrollado y a impedir que se desarrollen otras. En algunas Comunidades, como Madrid, el ataque a la televisión comunitaria ha sido feroz, se cerraron de manera masiva y las pocas que sobrevivieron tuvieron que desarrollar un proceso judicial de años, como Tele K de Vallecas. Es difícil imaginar un peor panorama de regulación y de medidas políticas contra la televisión local de servicio público" (EBR e[p]: 18).

Todo ello nos sitúa ante un momento de transición de una televisión pública competitiva a una televisión marginal, incapaz de moderar las condiciones en las que los privados prestan sus servicios y de modelar el gusto de los espectadores.

En los siguientes capítulos se analiza con mayor detalle la reforma del sector audiovisual español y de RTVE, incidiendo en los aspectos legislativos, políticos y económicos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

CAPÍTULO 4.

SERVICIO PÚBLICO Y POLÍTICAS AUDIOVISUALES

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

Reclamado el espacio que la sociedad necesita reservar para los medios públicos audiovisuales, en este capítulo analizamos el binomio servicio público-política audiovisual, tanto en Europa, como en España. Para ello, iniciamos la exposición recordando que el derecho a la información y la libertad de expresión están protegidos constitucionalmente y que el servicio público es el gran referente. A continuación, explicamos la objetivización del servicio público y su tratamiento en la Ley General de Comunicación Audiovisual, la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal y en las directivas de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2010 y 2007, articuladas sobre la Directiva de Televisión Sin Fronteras.

En el capítulo tiene un peso significativo, además, las sustitución del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y el análisis de la Ley de Financiación de la Corporación RTVE, que modifica sustancialmente los acuerdos, en el ámbito económico, de la LRTTE y del anteproyecto de la Ley General.

El apartado concluye con la transición de RTVE de Ente Público a Corporación, lo que, a su vez, sirve de introducción para el Capítulo 5, en el que se estudia la posición del operador público estatal en el sistema audiovisual español.

4.1. Defensa constitucional del derecho a la comunicación

La dimensión jurídica de la comunicación adquiere vinculación institucional tras la Segunda Guerra Mundial, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos[89] (ratificada en París el 10 de diciembre de 1948), cuyo artículo 19 reconoce el derecho de todo individuo a expresarse y opinar en libertad: "Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

[89] La Constitución Española de 1978 (artículo 10.2) toma como referentes la Declaración Universal de los Derechos Humanos para la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas en el texto. Otros acuerdos internacionales que sirven de referencia en el reconocimiento de derechos son la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1996), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertadas Fundamentales (1950) o el Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza del Consejo de Europa (1989), base de la Directiva de Televisión sin Fronteras.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Ese reconocimiento institucional, no solo de la libertad de expresión e información, sino también del derecho que lleva asociado, se hizo efectivo en España a través de la Constitución de 1978 (CE), la cual en su artículo 20 consagra el derecho a la libertad de expresión [20.1 a)] y a la libertad de información [20.1 d)]; al mismo tiempo que protege las libertades de creación literaria y de cátedra:

> "Artículo 20. Libertad de expresión
>
> 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.
>
> 2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
>
> 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.
>
> 4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen[90] y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen [delitos de injurias y calumnias] y a la protección de la juventud y de la infancia.
>
> 5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial".

Defiende la existencia de medios públicos como garantía del carácter universal del derecho a la información, en base al derecho de acceso y al ejercicio de la libertad de expresión de cualquier grupo social o político. Prohíbe la censura previa y el secuestro administrativo. Asimismo, establece los límites a la libertad de comunicación[91] en la protección de los derechos a la igualdad, la dignidad y la libertad ideológica y de culto; además de en los puntos expuestos en la redacción del artículo 20.

[90] Aspecto controvertido por dejar abierta la puerta a la injerencia política.
[91] López García habla, en su disertación doctoral, de libertad de comunicación como concepto integrador de los aspectos reconocidos en el artículo 20 de la CE.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

A pesar de las necesarias salvaguardas, explica la profesora de derecho Administrativo de la Universidad de Málaga Mabel López García que una aplicación literal de los límites de la libertad de comunicación supondría la ineficiencia de la misma: "Por ello, la correlación entre la libertad de comunicación y los derechos fundamentales que operan como límite de la misma ha de enjuiciarse en cada caso atendiendo a la oportuna ponderación de los bienes en conflicto en cada supuesto concreto" (2009b), en el que habría que atenerse al bien u objeto protegido (el Tribunal Constitucional estableció en su sentencia 240/1992, de 21 de diciembre de 1992, que el derecho a la comunicación se encuentra en una situación prevalente sobre el resto de derechos con los que se correlaciona); de si se trata de un supuesto de ejercicio de la libertad de expresión o información (determinando el carácter noticioso del hecho, así como su veracidad), y al ámbito de protección –público o privado- que colisione con la libertad de comunicación; alcanzando la máxima prevalencia con los asuntos de interés general y los relativos a los poderes públicos, por su importancia en la formación de una opinión pública libre y en la defensa de la legitimidad democrática.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

4.2. La Ley General de Comunicación Audiovisual y el servicio público objetivo

4.2.1. Contextualización

El Estatuto de la Radio y la Televisión (ERTV) de 1980 marcó las pautas de la política audiovisual en España hasta 2004, fecha en la que, con la llegada al Gobierno central del PSOE, se inicia un proceso de adaptación de la legislación nacional a las normas comunitarias y a las necesidades de un mercado liberalizado. La primera actuación destacada de esta reforma es la aprobación en 2006 de la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal (LRTTE) –relativa al servicio público de radiodifusión-, cuyo capítulo económico fue corregido por la Ley 8/2009 de financiación de la Corporación RTVE, que, entre otras medidas, elimina la publicidad de Televisión Española.

El cambio en la regulación se dio por finalizado en 2010 con la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA), un texto de carácter básico en el que, además, se contemplaba la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), alta autoridad que no ha llegado a ser operativa. Dos años más tarde, en abril de 2012, el Gobierno del PP aprobó un Real Decreto-ley que modificaba el sistema de elección del presidente de la CRTVE y los miembros del Consejo de Administración.

De este modo, la LGCA ponía fin al desfase de la política audiovisual española[92] e introducía en el ordenamiento nacional las directrices europeas asumidas en la Directiva 2007/65/CE, donde se consagraba la libre competencia y el desarrollo tecnológico, que encuentra en internet su leitmotiv. Del mismo modo, se atiende a la histórica demanda que exigía la creación de una alta autoridad audiovisual que garantice un control independiente y, a través de la LRTTE de 2006, se fijan las medidas necesarias para racionalizar y potenciar la gestión económica de RTVE y no volver a pasados colapsos de deuda.

[92] A pesar de que la LGCA sitúa la normativa española en el mismo rango que la europea, algunos de los expertos entrevistados en la investigación, caso de Ángel García Castillejo y Enrique Bustamante Ramírez, concluyen que el anteproyecto de ley, que debía haberse aprobado antes de la LRTTE, mostraba un mayor compromiso con la misión pública y la dimensión social de la actividad comunicativa.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Sin embargo, en 2009 el legislador se desdijo y desarrolló un nuevo mecanismo financiero –sobre el que la Comisión Nacional de la Competencia y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones habían emitido sendos informes contrarios (EGM [e])- que dirige a la Corporación[93] hacia un futuro de inestabilidad, haciendo peligrar el cumplimiento de su misión de servicio público (EBR [e]) y dibujando en el horizonte la peligrosa amenaza del 'síndrome de la carta de ajuste': niveles de audiencia residuales. Asimismo, la autoridad de control, el CEMA, nunca llegó a ser creada y ha sido sustituido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Además, la entrada en vigor del RD-Ley 15/2012 posibilita que cualquier partido con mayoría absoluta en el Gobierno controle la composición de los organismos gestores de la CRTVE. Esta alteración genera profundas dudas sobre la neutralidad política y arroja augurios negativos acerca la independencia de los servicios informativos (AGC [e]), que, por la defensa constitucional del derecho a la comunicación de los ciudadanos, debe ser el abanderado de la misión de servicio público que por ley le corresponde a la Corporación.

Tabla 1. Cronología de la reforma (2004-2012).

Año	Actuación
2004	Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal (RD 744/2004,de 23 de abril de 2004)[94]

[93] La Corporación se constituye oficialmente el 12 de septiembre de 2006, aunque no inicia su actividad hasta el 1 de enero de 2007, previa aportación el 31 de diciembre de 2006 de la mayor parte de sus activos y pasivos por parte del Ente Público RTVE, que entra en ese momento en estado de liquidación.

[94] La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) fue la encargada de informar al Consejo sobre la situación en la que se encontraba el sector audiovisual español, situando el énfasis sobre el papel que desempeñaban los medios públicos en España en comparación con los Estados miembros de la Unión Europea. En su análisis, la CMT entendía que el mercado audiovisual español, especialmente el papel de los organismos públicos, mostraba: "Un alto grado de incertidumbre tanto en su función dentro del entorno convergente, situación derivada de una indefinición política y regulatoria del papel que se le quiere asignar, como de su estructura y control público. La indefinición de los aspectos mencionados que se produce desde la entrada de los operadores privados en la gestión del servicio público de televisión (Antena 3 TV, Tele 5 y Canal Plus), puede ser la causante de la actual situación económica de RTVE y por ende, de las televisiones autonómicas. Sin una clarificación de estas cuestiones de fondo, es muy probable que cualquier solución regulatoria no suponga más que un parche transitorio que con el tiempo devenga en una situación análoga a la actual (…) El problema del sector audiovisual en España tiene un carácter estructural que requiere soluciones estructurales. Cualquier medida que no tenga presente la dimensión de fondo apuntada, no será sino un remedio que sólo aumentará las graves deficiencias detectadas" (CMT 2005: 249). Alertaba en su comunicado, además, que en el endeudamiento se había convertido en la vía más relevante de financiación de la televisión pública en España: "Este mecanismo de financiación se revela ineficaz para el control de los objetivos de servicio público de la televisión y para la monitorización de su disciplina presupuestaria. Tal y como se sostiene en este informe, los mecanismos de financiación de los servicios públicos de televisión deben ser transparentes con los fines marcados, no

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

2005	Creación de un Comité de Sabios para la reforma inmediata de RTVE
2005	Plan de Reforma del Sector Audiovisual (aprobado en Consejo de Ministros el 26 de junio de 2005), para el "«impulso de un sector audiovisual sostenible, rentable e independiente que asegure el pluralismo cultural, social y político» y «conseguir una transición rápida, ordenada y factible desde la tecnología analógica a la tecnología digital terrestre»" (Souvirón 2006). Contempla tres leyes: • Ley General Audiovisual • Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal • Ley de Creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Finalmente, la norma relativa al CEMA se integra en la LGCA) Y dos reales decretos: • Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre • Plan Técnico Nacional de Televisión Privada
2005	Ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo. Para su aplicación inmediata se aprueban tres Reales Decretos: • RD 944/2005: Nuevo Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre. • RD 945/2005: Aprueba la incorporación de un nuevo canal de televisión analógico. • RD 946/2005: Pone en marcha el Reglamento General de Prestación del Servicio de Televisión Digital Terrestre.
2006	Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal (LRTTE)
2009	Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación RTVE
2010	Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual
2012	Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.
2013	Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Así, después de tres leyes y un Real Decreto-ley, la reforma iniciada en España en 2004, que pretendía conducir a TVE hacia los estándares europeos del servicio público de radiodifusión, en la actualidad parece dirigir a la Corporación hacia una posición residual en la escena televisiva española, poniendo en peligro su viabilidad y

distorsionar los objetivos del mercado común y respetar la normativa relativa a las reglas de competencia, tal y como se recoge en el Protocolo de Ámsterdam y la Comunicación de la Comisión Europea con respecto a ayudas del Estado a los entes públicos de televisión (principios de transparencia y proporcionalidad)" (*Ibíd.*).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

desestabilizando los mecanismos sobre los que se sustenta la independencia informativa.

El modelo español presenta deficiencias de gran calado. Sus problemas de neutralidad política e institucional, la ausencia de controles profesionales y de autoridades independientes, los gastos y deudas abultadas, la falta de transparencia; hacen que el futuro y sostenibilidad de la televisión pase por el refuerzo de cuatro líneas básicas (Sacaluga 2010): (1) constitucionalización del servicio público de radiodifusión como medida de reforzamiento, (2) garantías de control democrático[95], (3) modelos de financiación transparentes compatibles con la normativa comunitaria, y (4) racionalización.

En este último punto, una importante vía de ahorro puede surgir de la colaboración entre las televisiones públicas (estatal, autonómicas y locales) que vaya más allá de la prestación de servicios e intercambio de contenidos informativos. Es, en esencia, lo que teóricos como Martín Barbero definen como la necesidad de crear una economía a escala para juntar todo lo público y diseñar un sistema sustentado en la coproducción coordinada, no sólo para reducir costes, sino también para concretar con precisión los objetivos centrales del servicio público (Díaz Estévez y Peña Moya 2010).

> "Hay que ser más ambiciosos y abandonar la idea de que las televisiones públicas compiten entre sí y asumir que son complementarias y entenderse. Hay que lograr sinergias que reduzcan costes y mejoren el servicio público. Comprar conjuntamente bienes, servicios y derechos de emisión, coproducir e intercambiar contenidos, realizar coberturas conjuntas de determinados actos, compartir instalaciones y colaborar a nivel internacional son algunos de los caminos a explorar que abaratarían y enriquecerían el producto final" (Sacaluga 2010: 2).

Durante la campaña de las Elecciones Generales de 2011, el Partido Popular planteó, a través de Esteban González Pons, la creación de un canal autonómico único con desconexiones regionales[96]. El conocido como 'plan Pons', resguardándose en acusaciones de mala gestión y sectarismo, dejaba abierta la posibilidad de suprimir la

[95] El Real Decreto-ley 15/2012 acabó con la obligación de la mayoría cualificada del Congreso para la elección de los máximos responsables, contemplada en la LRTTE, transcurridas 24 horas, periodo tras el que se exige una mayoría absoluta. Con esta modificación, el Partido Popular, en esta legislatura, tiene los votos suficientes para dar validez a los nombramientos o anularlos.

[96] Información recogida por Rosario G. Gómez en la edición de *El País* del 18 de noviembre de 2011: <http://politica.elpais.com/politica/2011/11/17/actualidad/1321560909_179463.html> (Consulta: 10/12/2011).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

publicidad en las televisiones autonómicas (245 millones de euros en 2010) y, como respuesta última a sus problemas de solvencia, proponía su privatización; quedando, de este modo, un único canal público, TVE, con desconexiones territoriales. Las voces críticas, sintetizadas en aquella información en las figuras de Emili Prado (Universidad Autónoma de Barcelona) y Miguel Ángel Ortiz (Universidad Complutense), rechazaban la propuesta por el peligro que suponía para las señas de identidad, culturales y lingüísticas de las distintas comunidades españolas.

Volviendo al plano legislativo, en España históricamente la normativa audiovisual ha estado configurada por la superposición de disposiciones legales, que además fueron objeto de una asistemática puesta en práctica, una repentizada modificación o, sin más, su inaplicación. (JMSM [e]). Todo ello para adecuar las demandas de las Comunidades Autónomas, el desarrollo de la iniciativa privada y el progreso tecnológico.

Hasta la aprobación de la Ley General de Comunicación Audiovisual[97] el régimen jurídico de explotación de los medios audiovisuales –excepto la radio y la televisión por cable y satélite- ha estado sujeto al modelo de "publicatio estricta"[98], definido en el Estatuto de Radio y Televisión –Ley 4/1980, de 4 de enero[99]-, el cual, en base al artículo 128.2 de la Constitución Española de 1978, configuró la radio y televisión como un servicio público estatal:

> "Esta configuración en principio hacía jurídicamente imposible la explotación de medios audiovisuales tanto por sujetos privados como por otras Administraciones distintas del Estado, salvo que se obtuviera la necesaria concesión administrativa de dicho servicio público. A su vez, por otra parte, la vinculación originaria entre los medios de comunicación audiovisual y el dominio público radioeléctrico (soporte de la radiodifusión audiovisual) exigía que toda persona, pública o privada, que pretendiese desarrollar la actividad de radio o televisión tuviera que obtener la correspondiente

[97] Ley 7/2010, de 31 de marzo, fundamentada en lo dispuesto en los artículos 149.1.21 y 149.1.27 de la Constitución Española.

[98] La publicatio, también conocida como publificación, consiste en la reserva que hace el ordenamiento jurídico al Estado de una actividad o de la titularidad de determinados bienes. Es un requisito necesario para que dicha actividad sea considerada servicio público o para que los bienes ingresen al dominio público. Esta reserva requiere en el derecho español, por imperativo del art. 128 de la Constitución de 1978, el instrumento de la Ley en sentido formal (no cabe, por tanto, publificar un sector por medio de una simple norma reglamentaria), requisito lógico en la medida que conlleva introducir una limitación al principio constitucional de libertad de empresa (art. 38 C.E.). Más información en:
<http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/servicio-publico/servicio-publico.htm>

[99] El ERTV está vigente hasta el 7 de junio de 2006, con la entrada en vigor de la Ley de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> concesión demanial para el uso privativo de las frecuencias asociadas –a otorgar en todo caso por el Estado-, además de la concesión de la gestión del servicio" (López García 2009b: 70).

El ERTV deroga una norma que permanecía vigente desde 1934, la Ley de Radiodifusión de 26 de junio, que, junto a la Ley 26 de octubre de 1907 y al decreto de 1935 –por el que aprueba el Reglamento de Servicio Nacional de Radiodifusión- constituyen los antecedentes históricos de la política audiovisual en España, que permuta del monopolio estatal a la liberación consagrada en Europa. El texto fue "en aquel momento, teniendo en cuenta la etapa precedente, un texto legal aceptable, cuya exposición de motivos es muy superior a su articulado" (González Ballesteros 2006: 324).

En aquel escenario, era el Ente público RTVE (sujeto al ERTV salvo en las adquisiciones patrimoniales y la contratación, regidas por el derecho privado) el encargado de prestar y gestionar directamente los servicios de radio y televisión de cobertura nacional, a través de las sociedades anónimas Radio Nacional de España y Televisión Española[100]. En ese punto, el legislador señala que la actuación de las sociedades prestadoras tenía que ajustarse a una serie de principios básicos relacionados con la actividad comunicativa en sí y cuyo límite debía ser el derecho a la comunicación, consagrado en la CE y que se convertiría en elemento central del servicio público. Estas exigencias, recogidas en el artículo cuarto, son: objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones; La separación entre informaciones y opiniones, la identificación de quienes sustentan estas últimas y su libre expresión, con los límites del apartado cuatro del artículo 20; el respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico; el respeto al honor, la fama, la vida privada de las personas y cuantos derechos y libertades reconoce la Constitución; la protección de la juventud y la infancia; y el respeto a los valores de igualdad recogidos en el artículo 14.

La radio y la televisión permanecieron como servicio público en los términos expuestos en el ERTV hasta la aprobación de la LGCA. Mientras estuvo vigente el Estatuto, el aumento de la complejidad del sistema convirtió poco funcional un

[100] Así, el Estatuto establece una diferenciación entre la gestión pública del servicio, que corresponde al Ente público RTVE (artículo 16) y una gestión mercantil ejecutada por las otras dos entidades, dependientes del Ente público (artículo 17).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

modelo de regulación que por el simple avance del tiempo caía en la obsolescencia y se distanciaba de la nueva concepción europea sobre el servicio público, promotor del equilibrio entre el pluralismo y la libre competencia:

> "Aún bajo las claves del ERTV, de una parte, la radiotelevisión de las Comunidades Autónomas no se concibiera ya como una actividad estatal cuya gestión les había sido concedida por el Estado, sino como un servicio de titularidad propia; y de otra, la apertura de la explotación privada del audiovisual a una liberalización que, en el caso de la radio y la televisión por cable y satélite, es ya Derecho vigente desde hace unos años (desde 2003 en el caso del cable y desde 1995 en el caso del satélite), y que tenía como trasfondo el hondo debate sobre la compatibilidad o no de la configuración de la radiotelevisión como servicio público de titularidad administrativa (y por tanto su gestión concesional por el sector privado) con las libertades públicas (de empresa y comunicación) (...) De ahí que la "despublicatio" general de la difusión audiovisual, para su regulación bajo las claves del llamado servicio público objetivo, apareciera desde hace algún tiempo como un horizonte nada hipotético, sino todo lo contario, como un proceso en marcha" (López García 2009b: 83)".

Así, en el proceso de incorporación efectiva de la tecnología digital, vio la luz en 2006 la Ley de Medidas Urgentes para el impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y Fomento del Pluralismo[101], antesala del reordenamiento audiovisual canalizado a través de la LGCA, además de la LRTTE, en 2006, y la Ley de Financiación de la Corporación RTVE, de 2009.

El caso español incumple la idea de que a más oferta, mayor pluralismo[102]. Argumenta Miguel Ángel Sacaluga, consejero de la CRTVE, que para diagnosticar el estado del pluralismo mediático es preciso relacionar propiedad y audiencias. Cientos de canales sin audiencia apenas crean opinión, pero si de ellos hay uno que es hegemónico en audiencia es fuente dominante.

La saturación se ha convertido en el principal enemigo de la iniciativa empresarial y la LGCA ha allanado el terreno para la concentración de la propiedad.

[101] Ley 10/2005, de 14 de junio.

[102] El escenario audiovisual español, instalado en una aguda crisis económica (los ingresos publicitarios se han reducido en un 50 por ciento) presenta dos realidades: saturación y concentración. Con la implantación de la Televisión Digital Terrestre el espectro televisivo cuenta con más de un centenar canales operando a lo largo del territorio nacional, que convive con una oferta potencial de emisores autonómicos superior al millar. Entre todos, 12 ó 16 son canales públicos, según la comunidad: 8 frecuencias de TVE y entre cuatro y ocho del ente autonómico. Al panorama descrito hay que sumar el cable, el satélite, la IPTV (Internet Protocol Television) y la web. Es, de acuerdo con Sacaluga, un modelo inviable e insostenible, además de obsoleto, estancado y con escasa rentabilidad en la explotación de los contenidos de pago y los derechos exclusivos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Proporciona un cuadro legislativo *antitrust*[103] bastante más permisivo que del entorno europeo de referencia: Reino Unido, Alemania, Francia e Italia.

En su artículo 36 permite la titularidad simultánea o participación significativas[104] a personas físicas y jurídicas en varios prestadores del servicio televisivo, siempre que la audiencia media del conjunto de canales de los prestadores no supere el 27% del total de la audiencia total durante los doce meses consecutivos anteriores a la adquisición; que los prestadores de ámbito estatal no acumulen derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores a la capacidad técnica correspondiente a dos canales múltiplex[105] (o superiores a uno, en el ámbito autonómico); que el adquiriente no sea alguien ajeno al Espacio Económico Europeo y en su país no exista reciprocidad; o que impida la existencia de, al menos, tres prestadores distintos del servicio de comunicación audiovisual televisiva en el ámbito estatal. En este marco, Telecinco, propiedad de Mediaset –grupo comandado por Silvio Berlusconi-, absorbió Cuatro a finales de 2010, y Antena 3 a La Sexta, dando origen al conglomerado Atresmedia.

En el campo radiofónico, una persona física o jurídica no podrá controlar más del 50 por ciento de las licencias que coincidan sustancialmente en su ámbito de cobertura y, en cualquier caso, nunca podrá tener más de cinco licencias en un mismo espacio de actuación. Asimismo, tampoco podrá controlar, en una misma Comunidad Autónoma, más del 40 por ciento de las licencias existentes en ámbitos en los que solo tenga cobertura una única licencia. Por último, ninguna persona física o jurídica podrá controlar directa o indirectamente más de un tercio del conjunto de las licencias en el conjunto del Estado. Tales limitaciones se aplican de manera independiente a las licencias de tecnología digital y a las analógicas.

En el nuevo paisaje legislativo, la prestación del servicio de comunicación audiovisual requiere únicamente de la comunicación fehaciente previa ante la

[103] Derecho de la competencia.
[104] Directa o indirectamente el 5% del capital social; o el 30% de los derechos de voto o porcentaje inferior, si sirviera para designar en los 24 meses siguientes a la adquisición un número de consejeros que represente más de la mitad de los miembros del órgano de administración. Ver Ley 7/2010, de 31 de marzo de 2010. Título III. Artículo 33. Registro de prestadores del servicio de comunicación audiovisual.
[105] Múltiplex: Señal compuesta para transmitir un canal o frecuencia radioeléctrica y que, al utilizar la tecnología digital, permite la incorporación de las señales correspondientes a varios canales de televisión y radio y de las señales correspondientes a varios servicios asociados y a servicios de comunicaciones electrónicas (LGCA).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

autoridad audiovisual competente o de una licencia (otorgada en concurso[106]) cuando el servicio se presta mediante ondas hertzianas; no una concesión.

Argumenta López García –autora, recordemos, de la disertación doctoral "Servicio público, libre competencia y derecho a la información en la oferta de contenidos audiovisuales. Régimen de la difusión audiovisual de los acontecimientos de interés general"- que las previsiones de la Ley resultan coherentes en lo que al régimen de televisión pública se refiere, puesto que las normas de 2006 y 2009 habían sido construidas como parte de un todo que debía ser completado por una tercera regla, esta de carácter global.

La Ley se identifica plenamente con los acuerdos del Protocolo de Ámsterdam, como también demuestra la exigencia de una definición precisa de servicio público, de renovación cada nueve años (programas-marco) en los órganos representativos y de concreción mediante contratos-programa de evaluación más corta. Con tal voluntad, el legislador acuerda que los recursos públicos sólo podrán ser destinados a financiar el servicio público y construye mecanismos para determinar su coste neto y la proporcionalidad de las ayudas, fijando también vías de devolución en caso de sobrecompensación. No obstante, existe un problema: tres años después de la entrada en vigor de la ley aún no se ha desarrollado el primer contrato-programa.

La satisfacción de los intereses generales obliga a que la prestación del servicio no quede exclusivamente al albur del mercado, de ahí que exista una misión pública y que sea aplicable el derecho público en determinados ámbitos[107].

La viabilidad y estabilidad financiera del prestador público estatal es un asunto más delicado. La Ley 8/2009 cambió sustancialmente el sistema de financiación de la Corporación al eliminar los ingresos por publicidad y pago por contenidos, dejando la carga presupuestaria sobre los fondos públicos y las aportaciones, según volumen de negocio, de los operadores televisivos privados y los operadores de

[106] En diciembre de 2012 el Tribunal Supremo declaró nula la adjudicación de nueve licencias de TDT (tres del grupo Atresmedia, dos de Mediaset, dos de Veo TV y dos de Net TV) otorgadas el 16 de julio de 2010 por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero sin concurso público, contraviniendo, por tanto, las exigencias de la Ley General de Comunicación Audiovisual. Según el Supremo, ese reparto de frecuencias adicionales impidió la entrada en el mercado televisivo de nuevos actores. La sentencia obligará al Gobierno a modificar el mapa de la TDT de cara a la reserva del dividendo digital (2015), que ya de por sí obligaba a la resintonización de múltiples hogares.

[107] El derecho público sería aplicable en la relación de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual con la Administración, el personal y los usuarios, diferenciando en cada caso según la titularidad, pública o privada.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

telecomunicaciones. Se estableció, además, la cifra de 1.200 millones de euros como tope presupuestario y se prohibió el endeudamiento. La asignación fue reducida por el Gobierno en los ejercicios 2012 y 2013 utilizando la crisis económica como argumento.

De este modo, los ingresos anuales tienen su origen en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) (en su primer año de vigencia supuso aproximadamente un 45 por ciento del total del presupuesto), la recaudación de la Tasa de Reserva del Espacio Radioeléctrico (cantidad cercana al 30 por ciento del total del presupuesto, con un tope de 330 millones), las aportaciones del resto de emisores televisivos en abierto y de pago (tasa del 3 por ciento de los beneficios para los operadores en abierto, con un tope del 15 por ciento del presupuesto, y un 1,5 por ciento para la oferta de pago, con un tope del 20 por ciento del presupuesto; actualmente la aportación de la televisión de pago se sitúa en el 10 por ciento del presupuesto de la CRTVE) y en un gravamen del 0'9 por ciento sobre los beneficios de los explotadores de servicios de telecomunicación con catálogo audiovisual y publicidad (excluidos mayoristas), con un máximo del 25 por ciento del presupuesto. Este último es, sin duda, el aspecto más conflictivo de la ley. La Comisión Europea rechazó la imposición de una tasa a los operadores de telecomunicaciones al considerarla incompatible con la normativa de la Unión Europea y denunció a España ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Tras un largo proceso, en el que también había otra denuncia a Francia, la Comisión se retiró en julio de 2013 del proceso y el Tribunal de la UE decidió, a finales de agosto, archivar el caso.

En este mapa financiero, donde la comercialización de productos propios apenas alcanza el uno por ciento, el Estado se atribuye, además, una misión compensatoria por si no se alcanzan las previsiones presupuestarias. Mirando a Europa, el modelo español alcanzaba en 2010 un 70 por ciento de financiación pública, similar a Francia, algo por encima de Italia y un tanto inferior a Alemania y Reino Unido. Su presupuesto es inferior al de las grandes corporaciones europeas, como también es más reducida su plantilla: En 2008 era, aproximadamente, cinco veces menos que el cómputo de las alemanas ARD y ZDF, tres veces menos que la

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

BBC, dos veces menos que France Télévisions y un tercio menos que la RAI (Sacaluga 2010).

TVE es la televisión más barata de Europa, aunque España no es el país donde el sistema público de radiodifusión supone un menor cargo por hogar, ya que la presencia del entramado autonómico ha elevado históricamente el coste hasta situarlos en niveles líderes. No obstante, en la actualidad el gasto en los organismos regionales se ha reducido significativamente debido a la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (2011), principal responsable de la clausura de Canal 2 Andalucía. En 2008, apenas un año antes de que se modificara la norma financiera de la Corporación, el precio de la televisión pública española era de 178 euros por hogar: 26, de TVE y 93, de la FORTA (BBC: 148; RAI: 67; ARD-ZDF: 174 y FTV: 91) (Sacaluga 2010).

En términos de audiencia la eficacia de la reforma fue aceptable hasta la modificación de la ley de financiación y la aplicación de dos severos recortes en los presupuestos de 2012 (204) y 2013 (55).

El mayor debe del sistema audiovisual español ha radicado históricamente en la ausencia de autoridades audiovisuales independientes, una de las exigencias prioritarias de la Comisión Europea. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales nunca fue una realidad y sólo Andalucía y Cataluña[108] disponen de organismos regionales. El CEMA debería haber funcionado desde los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la nueva legislación y haber sido un órgano supervisor y regulador con amplias competencias, independiente de los poderes económico y político y con capacidad sancionadora.

En su ausencia, la autoridad ha sido el Ministerio de Industria, que asumió las competencias más importantes, y compartió protagonismo con la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), encargada, por ejemplo, de recaudar la tasa de los operadores de telecomunicaciones y de televisión destinada a financiar a

[108] El Consejo Audiovisual de Navarra, creado por ley foral en 2011, fue cerrado en 2011. Para conocer más sobre los organismos andaluz y catalán, visítese los siguientes sitios web: www.consejoaudiovisualdeandalucia.es y www.cac.cat. La CRTVE está sometida a la Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades, compuesta por miembros del Congreso y del Senado.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

la CRTVE. El CEMA ha dado paso a un súper-regulador: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia[109], que sustituye al non nato CEMA y a la CMT.

En materia audiovisual, las funciones se reparten entre la Dirección de Telecomunicaciones del Sector Audiovisual, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (encargado de la recepción de comunicaciones de inicio de actividad y del control del registro estatal de prestadores de servicios audiovisuales, así como de la liquidación de tasas, entre otras tareas) y el Ministerio de la Presidencia, lo que para muchos expertos (EBR [e] y EPP [e]) implica una mayor politización del sector:

> "Es verdad que con la aprobación de la Ley 3/2013, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, las competencias y funciones que la LGCA de 2010 asignaba al CEMA en una parte importante van a pasar del Gobierno a este nuevo organismo, que dispondrá de una Dirección de Telecomunicaciones del Sector Audiovisual (Instrucción de Telecomunicación y Servicios Audiovisuales), la cual asumirá las competencias en materia de contenidos, las que derivan de la Directiva 2010/13/UE, todo lo referido a protección de la infancia y de la juventud, publicidad, y promoción de la producción audiovisual, europea, accesibilidad, etc.
>
> Dicho esto, en la ley de creación de este organismo también hay una serie de competencias que en la Ley de 2010 se reservaban para el CEMA y que ahora vuelven al Gobierno, al Ministerio de Industria, en concreto a la Secretaría de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Es el caso de las licencias, del registro, o de la autorización de emisiones en cadena. Por lo que el futuro organismo regulador no dispondrá de algo que es clave: la capacidad de actuación en todo este ámbito mercantil y de supervisión directa de la actividad societaria de las empresas audiovisuales. Hay un segundo frente de pérdida de competencias en relación al non nato CEMA: la asignación al Ministerio de la Presidencia de las competencias para la aprobación del listado de acontecimientos de interés general. Esto, que en su día conocimos en España como "la Ley Cascos", es en la práctica la puesta en manos de la parcela más política del Gobierno el poder de decisión sobre la ubicación de los contenidos *premium*, aquellos que son más atractivos para los espectadores y que son más atractivos de cara a la generación de audiencia, como es el caso de los eventos deportivos (Liga, Copa del Rey, etc.)" (AGC e[p]: 10-11).

[109] La Comisión Nacional de la Competencia (CNC) elaboró en junio de 2013 un informe en el que alertaba sobre riesgos de parcialidad y descoordinación en el súper-regulador. En el texto, la CNC clama contra la burocratización y alargamiento excesivo de los plazos, elementos contrarios a la simplificación administrativa que lideraba la propuesta, y contra el sistema de rotación de los consejeros entre las distintas Salas, el cual amenaza la especialización técnica requerida para el cumplimiento de sus funciones. No obstante, la principal crítica de la Comisión es la plausible falta de independencia; causa, precisamente, de que la Comisión Europea se posicionara (en un escrito remitido por la vicepresidenta Neelie Kroes) en contra del regulador español (Delgado 2013).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En Europa, las autoridades audiovisuales son un elemento históricamente importante. Sus funciones, eso sí, cambian de unos escenarios a otros. En Reino Unido e Italia comparte las competencias sobre las telecomunicaciones. En Alemania la competencia sobre telecomunicaciones es del Estado federal. En Reino Unido, Italia y Francia otorgan las licencias. La autoridad británica sólo actúa sobre el sector privado, mientras que en Italia, Alemania, Francia y España también operan sobre el público.

4.2.2. Los ejes de la Ley General de Comunicación Audiovisual

Como explicábamos anteriormente, la Ley 7/2010 justifica su existencia en la complejidad y obsolescencia de la normativa anterior, la convergencia de los llamados servicios de la sociedad de la información, determinados por el peso de internet y su impronta en los canales tradicionales, y en la necesidad de adecuar la legislación al Derecho comunitario europeo (Directiva 2010/13/UE, sustituta de la Directiva 2007/65/CE y de la Directiva 89/552/CE, de Televisión sin Fronteras).

En la Exposición de Motivos se recuerda que en la actualidad no se entiende el ocio, ni tampoco el trabajo, sin la mediación audiovisual. Históricamente, continúa el legislador, la actividad audiovisual ha estado condicionada por la escasez del espacio radioeléctrico, sobre la que se construyó un modelo bicéfalo, público y privado, muy asentado, pero comercialmente poco sostenible con la diversificación de los gustos de la audiencia, la aparición de nuevos actores y la evolución de la tecnología.

Internet, abanderado de la técnica digital, irrumpe como competidora en contenidos, haciendo que los modelos de negocio se desplacen y evolucionen. Así, la normativa también tiene que evolucionar. Para ordenar, a medio y largo plazo, con criterios que aporten seguridad a los emisores en sus proyección empresarial y protejan a los usuarios, ciudadanos, en base a los principios de acceso universal y pluralidad. Con la misión, además, de dar seguridad jurídica a la industria y posibilitar la creación de grupos empresariales audiovisuales con capacidad de competir en el mercado europeo y desarrollar nuevos modelos de negocio, como la alta definición o la televisión en movilidad; garantizando el compromiso con las

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

reglas de transparencia y competencia, y la convivencia de los sectores privado y público en un entorno liberalizado.

Además de fijar la normativa básica para la comunicación audiovisual, sienta las bases para la coordinación del mercado y regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas.

Está compuesta por 60 artículos y 18 disposiciones, deroga 12 leyes en su totalidad y cinco de forma parcial. Con posterioridad, la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011, de 4 de marzo) añadió una disposición adicional relativa al "Carácter no publicitario de anuncios de servicio público o de carácter benéfico". A continuación, analizaremos su contenido con mayor meticulosidad.

La LGCA se ocupa de los servicios de comunicación audiovisual, es decir, de aquellas comunicaciones electrónicas (radiofónicas, televisivas y conexas e interactivas) prestadas por alguien con responsabilidad editorial sobre las mismas; y excluye las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (regulados por la legislación de telecomunicaciones), las comunicaciones audiovisuales sin carácter económico y que no entren en competencia con los mencionados servicios de comunicación audiovisual, aquellas actividades que no tienen un claro impacto sobre el público (pues no se dirigen a una parte significativa del mismo) y que no compiten por la misma audiencia que las emisiones de radiodifusión televisiva, así como aquellos sitios web cuyo objeto es albergar contenido audiovisual generado por usuarios privados para compartirlo e intercambiarlo dentro de un grupo de interés.

Inspirada en las recomendaciones comunitarias sobre financiación pública, control independiente a través de organismos reguladores y garantía de protección de derechos; se estructura en: Objetivos, Definiciones y Ámbito de Aplicación.

Aproximándonos a los elementos angulares, por peso democrático e incidencia en la organización del sector, encontramos, en primer lugar, la defensa de los derechos del público, en el Título II: derecho a recibir una comunicación audiovisual plural, que promueva la concordia, el respeto al honor, la intimidad y la diversidad de pensamiento político, social y cultural, y que no incite al odio o a la discriminación; con la que los prestadores públicos adquieren el compromiso de

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

promover el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales del Estado y sus expresiones culturales.

Dirige una atención especial a las obligaciones de los prestadores con los menores y personas con discapacidad, y a sus derechos: libertad en el ejercicio de su actividad y en la delimitación del perfil editorial para los prestadores de servicios audiovisuales; y libertad absoluta en el caso de las comunicaciones electrónicas.

Remitiendo al contenido de la Directiva 2007/65/CE, introduce la posibilidad de crear códigos de autorregulación como instrumento de protección del consumidor. Finalmente, el Título II dedica un capítulo a la regulación de los derechos de los contenidos ofrecidos en régimen de exclusividad, que afecta especialmente a los eventos deportivos, protegiendo el derecho a la información de los ciudadanos[110].

El Título III arranca con la libertad empresarial y establece el régimen jurídico básico para la prestación de un servicio de comunicación audiovisual, marcando una separación entre aquellos que únicamente requieren de comunicación previa para comenzar a operar –por estar en un segmento liberalizado-, de los que necesitan una licencia, por tener que ajustarse a los límites que establece el espacio radioeléctrico. Licencia que, con el nuevo marco, amplía su vigencia de 10 a 15 años, renovables.

Otra novedad es el derecho de acceso a los servicios de comunicación electrónica en condiciones de plena interactividad, así como la aceptación de las emisiones en cadena de los servicios de comunicación radiofónicos y los servicios comunitarios concebidos únicamente sin finalidad comercial. También se aborda en este índice los denominados nuevos entrantes tecnológicos o nuevas formas de comunicación audiovisual; comandados por la televisión en movilidad, en alta definición y la interactividad.

El título finaliza con la defensa del pluralismo y la libre competencia en el mercado televisivo y radiofónico, en base a su importancia en la formación de la opinión pública. Se reconoce el derecho a participar en varios prestadores de servicios, si bien se limita el alcance de la participación en función de la audiencia.

[110] Tras la problemática originada por la prohibición del acceso a los campos de fútbol de las ligas BBVA y Adelante a las radios informativas –durante la temporada 2011-2012-, el RDL 15/2012 modifica el del Título II, para decretar el libre acceso de los prestadores radiofónicos a los estadios y recintos en como defensa del ejercicio del derecho fundamental a comunicar información.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

El Título IV se dedica en exclusiva al servicio público de radiotelevisión, enmarcado dentro de los límites que la Constitución de 1978 fija para el sistema competencial y propulsor de la línea dibujada en 2007 por la Directiva europea. El V es para el *non nato* Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), sus funciones y estructura. El Título VI incluye el régimen sancionador y en las Disposiciones Transitorias se abordan los servicios de apoyo para personas discapacitadas y los cupos de reserva para obras europeas e independientes. Se garantiza, asimismo, la existencia de un catálogo de acontecimientos de interés general; que tras la creación de la CNMC corresponderá al Ministerio de la Presidencia.

El ámbito de aplicación queda vinculado al establecimiento del prestador del servicio en el Estado español, ya sea porque en él tiene su sede central, porque trabaje una parte significativa del personal que cumple con los servicios de comunicación audiovisual o bien porque inició su actividad en España y mantiene un vínculo estable y efectivo con su economía.

En caso contrario, el prestador estaría sometido a la jurisdicción española si utiliza un enlace ascendente con un satélite situado en España o, aun estando el satélite en un Estado miembro, utiliza una capacidad de satélite perteneciente a España. Quedan excluidas las redes y servicios utilizados para el transporte y difusión de la señal de los servicios de comunicación audiovisual, sus productos asociados y los equipos técnicos necesarios para la recepción; así como también las personas físicas o jurídicas que únicamente transporten la señal de terceros y las comunicaciones audiovisuales sin carácter económico, a excepción de los servicios de comunicación sin ánimo de lucro o aquellos que no tienen un impacto significativo sobre el público.

Los prestadores de cobertura estatal y autonómica deben reservar a obras europeas el 51 por ciento del tiempo de emisión anual (30 por ciento para los catálogos de programas), sin tener en cuenta el tiempo dedicado a informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y televenta. La mitad de esa cuota está destinada a trabajos en cualquiera de las lenguas españolas. Se puede reservar el 10 por ciento a productores independientes que hayan producido al menos la mitad de ese material en los últimos cinco años. Deberán,

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

asimismo, contribuir anualmente a la financiación de la producción europea de material de ficción y documentales con el cinco por ciento de los ingresos devengados en el ejercicio anterior. Los medios de titularidad pública tendrán que emplear el seis por ciento en la financiación de la producción europea de películas cinematográficas. La comunicación debe ser transparente, accesible y particularmente precisa en la distinción entre contenidos y publicidad.

Previamente observábamos como uno de los aspectos con mayor incidencia en la legislación es la protección de los derechos de los menores, su desarrollo físico, mental y moral. En respuesta a este espíritu se prohíbe la emisión de violencia gratuita y pornografía en abierto. Cualquier otro programa potencialmente dañino deberá ser emitido entre las 22 horas y las 6. Los formatos concebidos para la participación activa de los espectadores en juegos de azar y apuestas, entre la 1 y las 5, siempre precedidos por una señal visual y acústica.

Las comunicaciones comerciales no podrán incitar directamente a los menores a la compra o arrendamiento de un producto, ni a que persuadan a sus padres o terceras personas para que les consigan el mismo. Tampoco podrán explotar sus relaciones de confianza básicas (familia, profesores y otros perfiles de autoridad), mostrar sin justificación a menores en situaciones de peligro, favorecer la desigualdad por razones de género, ni crear falsas expectativas sobre las características del producto.

También atiende la ley a los colectivos con discapacidad, exigiendo a los prestadores estatales y autonómicos el subtitulado del 75 por ciento de los programas y la introducción de al menos dos horas a la semana de interpretación en lenguaje de signos y otras tantas audiodescritas.

La audiencia, en calidad de ciudadanía, tiene derecho a participar en el control de los contenidos. Facultad ejecutable mediante la autoridad audiovisual competente. Como contrapunto, los prestadores cuentan con libertad en la dirección editorial, el derecho de acceso a los servicios de comunicación electrónica y el de autorregulación, respetando la normativa sobre defensa de la competencia y las funciones y poder de las autoridades audiovisuales.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Asimismo, en el marco de las comunicaciones comerciales[III], se establece para la televisión un tope de 12 minutos por hora para la emisión de publicidad (en las comunicaciones radiofónicas no existen un máximo), excluyéndose del cómputo el patrocinio, el emplazamiento y la telepromoción, siempre que el conjunto de sus mensajes no supere los 12 minutos por hora.

Expone la LGCA que los mensajes publicitarios deben respetar la integridad del programa y de las unidades que lo constituyen. Así, en la emisión de largometrajes, series y programas infantiles deben existir bloques mínimos de 30 minutos y en la retransmisión de acontecimientos deportivos solo podrán insertarse mensajes de manera aislada o cuando el evento se encuentre detenido.

También se les reconoce la posibilidad de programar mensajes de televenta, patrocinio (excepto en los contenidos informativos de actualidad) y emplazamiento de productos –informando al público, respetando la independencia editorial y sin incitar a la compra o arrendamiento- en contenidos de ficción, entretenimiento y en espacios deportivos. En el resto de casos, solo admite el emplazamiento a cambio de bienes o servicios y como ayuda material. En los programas infantiles queda totalmente prohibido, como también queda prohibida toda comunicación comercial que vulnere la dignidad humana, sea discriminatoria, emplee técnicas subliminales o fomente comportamientos nocivos para la salud (por ejemplo anuncios cigarrillos o bebidas alcohólicas de alta graduación), el medio ambiente o la seguridad ciudadana. Tampoco está permitida la comunicación comercial de naturaleza política más allá de los supuestos que contempla el Régimen Electoral General.

Los prestadores están facultados para la contratación de contenidos en exclusiva, siempre que no se vulnere el derecho a la información de los ciudadanos y se garantice la emisión en abierto de los acontecimientos de interés general para la sociedad, catálogo que debe ser seleccionado bienalmente entre el siguiente elenco: Juegos Olímpicos, partidos oficiales de las selecciones nacionales de fútbol y

[III] Sobre la comunicación comercial, la Directiva 2010/13/UE expone en sus artículos 9 y 10 que deben ser fácilmente reconocibles, quedando prohibidas prácticas encubiertas y técnicas subliminales, fomentar el respeto a la dignidad humana, proteger a los menores, evitar cualquier discriminación o comportamientos nocivos para la salud y el medio ambiente. Los patrocinios nunca deben influir en el contenido de los programas patrocinados, ni tampoco en la responsabilidad e independencia editorial del prestador. Los espectadores deberán ser informados de la existencia de un acuerdo de patrocinio, que, en ningún caso, podrá recaer sobre noticieros y programas informativos de actualidad.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

baloncesto, semifinales y final de la Eurocopa y el Mundial de fútbol, la final de la Champions League y la Copa del Rey de fútbol, un partido por jornada de la Liga de Fútbol, grandes premios de automovilismo y motociclismo que se celebren en España, partidos de la Selección Absoluta de balonmano en los campeonatos de Europa y el Mundo, la Vuelta Ciclista a España y el Mundial, la participación española en la Copa Davis y Roland Garros, así como sus semifinales y final, participación española en los Campeonatos de Europa y el Mundo de natación, y los grandes premios o competiciones nacionales que se celebren en España y cuenten con subvención pública estatal o autonómica.

El operador que emite en codificado podrá elegir entre emitir en abierto y en directo el acontecimiento o venderlo a otro prestador, para su emisión en abierto al precio fijado mediante subasta entre los prestadores interesados. Si no existe puja, está obligado a programar el evento en abierto, ya sea en directo o en diferido. Si el prestador opera en un ámbito de cobertura inferior al estatal, habrá de emitir el acontecimiento de interés general en abierto en su ámbito territorial y venderlo a un prestador que lo emita a nivel nacional.

En las competiciones futbolísticas españolas regulares (salvo las excepciones mencionadas anteriormente) opera la libertad de empresa. No obstante, la vigencia de los contratos –construidos sobre los principios de competencia- no podrá ser superior a cuatro años.

El Capítulo III, sobre las normas básicas para la regulación y coordinación del mercado de comunicación audiovisual, desarrolla el régimen jurídico básico para la prestación en un contexto transparente y plural. Como servicios de interés general, deben ajustarse a la protección de los principios y valores constitucionales y del derecho a comunicar y recibir información objetiva y veraz.

Para comenzar la prestación del servicio se requiere una comunicación previa fehaciente ante la autoridad competente, aunque cuando los servicios requieran del uso de ondas hertzianas terrestres el prestador necesitará una licencia, que otorgará el gestor del espacio radioeléctrico mediante concurso público. En el ámbito local, las licencias podrán corresponder a uno o varios municipios limítrofes y, si fuera el caso, un espacio insular completo. Las televisiones locales, pese a disponer del

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

permiso, no podrán emitir en cadena con otras entidades autorizadas durante más del 25 por ciento del tiempo de emisión semanal y en ningún caso entre las 21 y las 24 horas.

La configuración del esquema local es uno de los aspectos más cuestionados de la norma.

> "En cuanto al ámbito local, solo se puede lamentar el que todos los gobiernos hayan actuado en deterioro de la televisión pública municipal y comunitaria (...) La Ley de 2010 el único artículo que dedica a la televisión comunitaria es para ponerle trabas, exigencias insólitas: solo cinco años de licencia, prohibición de publicidad... Es un artículo dedicado a cercenar la televisión comunitaria que se había desarrollado y a impedir que se desarrollen otras. En algunas Comunidades, como Madrid, el ataque a la televisión comunitaria ha sido feroz, se cerraron de manera masiva y las pocas que sobrevivieron tuvieron que desarrollar un proceso judicial de años, como Tele K de Vallecas. Es difícil imaginar un peor panorama de regulación y de medidas políticas contra la televisión local de servicio público" (EBR e[p]: 15 y 18).

En el caso de la radio, la Ley acepta la emisión en cadena siempre que un mismo prestador haya obtenido licencias en diversos ámbitos territoriales o haya alcanzado un acuerdo con otros titulares de licencias en una o varias Comunidades Autónomas.

Los requisitos básicos para obtención de la licencia implican que, en el caso de las personas físicas, los prestadores tengan la nacionalidad de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo (EEE) o de cualquier otro Estado que reconozca este derecho a los ciudadanos españoles, y, cuando se trata de personas jurídicas, estas tengan establecido su domicilio social en un Estado miembro del EEE o en otro Estado que reconozca tal derecho a las empresas españolas. Asimismo, el titular debe tener un representante en España a efectos de notificaciones y, en el caso de las personas jurídicas, la participación en su capital social de personas físicas o jurídicas de países que no sean miembros del EEE deberá cumplir el principio de reciprocidad.

La LGCA contempla, además, una serie de limitaciones, por razones de orden público audiovisual, para aquellos prestadores que hayan sido sancionados mediante resolución de revocación o privación de licencia en los dos años anteriores a la presentación de la solicitud, tanto en España como en cualquier otro Estado del EEE, por atentar contra los principios y valores del Convenio Europeo de Derechos

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Humanos o lo dispuesto en materia de protección de menores en la normativas europea y española. También se condicionará la solicitud de toda persona incursa en alguna de las prohibiciones para contratar previstas en la Ley de Contratos del Sector Público[112].

Las licencias disponibles de la misma naturaleza e idéntico ámbito de cobertura deberán sacarse a concurso a la vez. Si queda alguna liberada, la administración puede sacarla a concurso en los tres meses siguientes a la liberación y sin necesidad de que queden más títulos hábiles. Su vigencia es de 15 años y la renovación es automática siempre que se satisfagan las condiciones exigidas para ser titular, se hayan cumplido las establecidas para la prestación, no existan obstáculos técnicos sobrevenidos e insalvables con el espectro radioeléctrico, que el titular del servicio se encuentre al corriente en el pago de las tasas por la reserva del dominio público radioeléctrico y de las previstas en la Ley, y que no haya terceros solicitantes, caso este último en el que habría de convocarse un nuevo concurso. A la hora de otorgar la licencia se tiene en cuenta la experiencia de los solicitantes, su solvencia y los medios con que cuenta para su explotación.

Los negocios jurídicos con las licencias necesitarán autorización y requerirán el pago de una tasa. La transmisión y el arrendamiento estarán sujetos, además, a que hayan transcurrido al menos dos años desde la adjudicación inicial de la licencia; al principio de reciprocidad con personas físicas o jurídicas de países que no son miembros del EEE; a que no se arriende más del 50 por ciento de la capacidad de la licencia cuando esta suponga la adjudicación de un múltiplex completo o de dos o más canales, y al cumplimiento de la oferta televisiva mediante la cual se obtuvo la adjudicación de la licencia. El subarriendo está prohibido en todos los casos.

La Ley contempla dos supuestos de extinción de las licencias audiovisuales. En primer lugar, por extinción de la personalidad jurídica de su titular, salvo cuando sea por fusiones o concentraciones empresariales, muerte o incapacidad sobrevenida, revocación, renuncia o por no haber pagado las tasas; y, en segundo, por no haber sido utilizada en un plazo de 12 meses desde que existiera la obligación legal de

[112] Véase Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Artículo 49.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

comenzar las emisiones, haberlo hecho con fines y modalidades distintos para los que fue otorgada o por sanción administrativa firme.

En lo que se refiere a los servicios audiovisuales sin ánimo de lucro, la legislación establece que han de ofrecer contenidos dirigidos a atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades y grupos sociales, así como de fomentar la participación ciudadana, la vertebración del tejido asociativo y el desarrollo local y comunitario. Corresponde a la Administración General del Estado garantizar la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios.

Los prestadores habrán de emitir en abierto y sin ningún tipo de comunicación audiovisual comercial. Necesitan licencia previa, han de justificar la procedencia de sus fondos y desglosar gastos e ingresos, si los hubiera. La Ley establece la cantidad de 100.000 euros como tope de gastos de explotación para los prestadores televisivos y 50.000 para los radiodifusores. Sobre las nuevas formas de comunicación audiovisual, se impulsa la televisión en movilidad y en HD.

El Capítulo II del tercer Título garantiza la libertad de recepción de servicios prestados dentro del EEE, siempre que no interfieran técnicamente en las emisiones de los prestadores que operan en jurisdicción española. Será limitable, por tanto, la recepción de tales servicios cuando se infrinjan de manera grave y reiterada lo dispuesto en la legislación en materia de protección de menores y por razones de orden, seguridad o salud públicas, o para proteger a los consumidores.

El Título VI aborda el régimen sancionador básico, regido a partir de lo previsto en el Capítulo II del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y su desarrollo reglamentario.

El artículo 59 de la LGCA detalla la cuantía de las sanciones y el 60, la responsabilidad por la comisión de infracciones. Se consideran infracciones muy graves la emisión de contenidos que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión y demás circunstancias de índole personal o social; la emisión de comunicaciones comerciales que vulneren la dignidad humana o utilicen la imagen

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio; el incumplimiento en más de un diez por ciento de los deberes de reservar el porcentaje de tiempo de emisión anual destinado a obras europeas y de financiar películas cinematográficas; la difusión del nombre, imagen u otros datos que permitan identificar a menores en un contexto de hechos delictivos o en circunstancias que discutan su tutela o filiación; el incumplimiento dos veces en un día del límite de tiempo de emisión por hora dedicado a la publicidad y a la televenta; la prestación sin licencia o sin haber realizado la comunicación previa; la alteración no autorizada de cualquiera de los parámetros técnicos de emisión que vengan definidos en la concesión; la prestación de un servicio de comunicación audiovisual basado en una comunicación previa carente de eficacia de acuerdo con los supuestos previstos en el artículo 23.2[113]; la prestación del servicio de comunicación audiovisual basado en una solicitud cuyo titular esté incurso en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 26; el incumplimiento de las condiciones esenciales contempladas en el artículo 24; el incumplimiento del deber de inscripción en el registro o la aportación de datos falsos; la celebración de negocios jurídicos de transmisión o arrendamiento de la licencia sin cumplir con los requisitos del artículo 29; y el incumplimiento de las resoluciones dictadas por la autoridad audiovisual competente para restablecer el pluralismo en el mercado audiovisual.

Como infracciones graves aparecen catalogados el incumplimiento del deber de identificación plena; de los requisitos de accesibilidad; de las instrucciones y decisiones de la autoridad audiovisual; del límite de tiempo de emisión por hora dedicado a la publicidad y a la televenta cuando exceda en un 20 por ciento a lo permitido; del resto de condiciones establecidas en la ley para la realización de las distintas formas de comunicación comercial previstas en los artículos 14, 15, 16 y 17 que no estén incluidas en la tipificación; del deber de permitir a los restantes prestadores la emisión de un breve resumen informativo en los términos y condiciones que establece el artículo 19 en el apartado tres; de las obligaciones de emisión en abierto y venta de la emisión de los acontecimientos de interés general

[113] Para un conocimiento específicos de los supuestos que se mencionan, véase la Ley General de Comunicación Audiovisual en el siguiente hiperenlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf> (Consulta: 01/03/2012).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

para la sociedad; de los códigos de autorregulación de conducta contemplados en el artículo 12; la vulneración prolongada del deber de dar a conocer la programación del canal; la prohibición y/o de las condiciones de emisión de contenidos perjudiciales para el menor; la emisión de comunicaciones comerciales encubiertas que utilicen técnicas subliminales, que fomenten comportamientos nocivos para la salud (según los términos establecidos en el apartado tercero del artículo 18), que fomenten comportamientos nocivos para el medio ambiente o para la seguridad de las personas, que sean de naturaleza política (salvo cuando lo permita la ley) o que incurran en algunas de las prohibiciones que establece la norma en materia publicitaria; la negativa, resistencia u obstrucción que impida, dificulte o retrase el ejercicio de facultades de inspección de la autoridad audiovisual competente; y la acumulación de cuatro infracciones leves en un mismo ejercicio: incumplimiento del deber de atender un requerimiento de información dictado por la autoridad competente, de las condiciones no esenciales de la licencia, así como del resto de deberes y obligaciones establecidos en la Ley y que no estén tipificados como graves o muy graves.

4.2.3. La concreción legislativa del servicio público

Como exponíamos anteriormente, la Ley General de Comunicación Audiovisual dedica su Título IV[114] al servicio público de comunicación audiovisual:

> "Un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas que tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española: difundir su identidad y diversidades culturales: impulsar la sociedad de la información: promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos" (Artículo 40).

[114] El artículo 40 (apartados 2 y 3) de la LGCA fue modificado por la ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos; para posibilitar que los gobiernos autonómicos puedan flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómica, lo que en la práctica implica la privatización o externalización de sus canales autonómicos, incluyendo los servicios informativos (Bustamante 2013).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

El servicio público audiovisual queda configurado como un servicio esencial y de interés económico general, destinado a la difusión de contenidos que promuevan principios y valores constitucionales y que sirvan para la formación de opinión pública, la difusión de la diversidad cultural y lingüística y el conocimiento, las artes y la cultura audiovisual; a través de canales de radio, televisión y servicios en línea; con programaciones diversas y equilibradas, que atiendan a todos los públicos y géneros y que sirvan para satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales, además de preservar el pluralismo en los medios:

> "De acuerdo con este marco la LGCA liberaliza la explotación de los servicios de comunicación audiovisual, calificados como servicios de interés general, no ya como servicios públicos, matiz especialmente relevante en atención a las consecuencias jurídicas que conlleva y que se vinculan directamente con la evolución del concepto de servicio público: del servicio público subjetivo al servicio público objetivo" (López García 2010: 6).

El servicio público posee una triple dimensión: estatal, autonómica y local. Sus objetivos deben ser integrados en una carta renovable cada nueve años (mandato-marco), cuya aplicación ha de llevarse a la práctica mediante contratos-programa evaluables por trienios[115], en los que habrán de ser identificados de manera expresa los contenidos, en especial los porcentajes de géneros de programación que deban emitirse en los canales gestionados por un mismo prestador.

Son las Cortes Generales, los parlamentos autonómicos, las autoridades audiovisuales competentes y los órganos de gobierno local quienes se encargan de controlar la gestión y el cumplimiento de la función de servicio público, así como también de la adecuación de los contenidos a dicha misión.

Los operadores públicos no pueden participar en el capital social de prestadores privados. Su gestión debe basarse en criterios de transparencia empresarial y sus líneas rectoras serán elaboradas por un organismo plural en términos políticos y sociales. En el ámbito de cobertura nacional, el Estado no podrá

[115] Aún no se ha firmado el primer contrato-programa. En 2008, la CRTVE y el Gobierno de Rodríguez Zapatero redactaron el borrado del primer contrato-programa (2008-2010), aunque nunca llegó a aprobarse. En julio de 2013, el PSOE registró una proposición de ley en el Congreso para instar al Gobierno de Rajoy a que suscriba un contrato-programa que garantice la estabilidad económico-financiera de la Corporación. La paradoja es evidente: exige algo que no hizo cuando tenía los mecanismos para hacerlo.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

reservar para el servicio público más del 25 por ciento del espacio radioeléctrico disponible, según el Plan Técnico Nacional que se encuentre en vigor.

La financiación pública sustentará exclusivamente las actividades y contenidos ligados a la misión de servicio público. Al desarrollar los objetivos generales se establecerán los mecanismos aplicables para calcular el coste neto de su cumplimiento. Como no está operativo el contrato-programa, resulta casi inviable realizar tal evaluación. El Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales son las encargadas de determinar, en su ámbito de actuación, el sistema de financiación. No obstante, la radio y televisión pública de titularidad estatal no admitirá ninguna forma de publicidad, con los matices que su normativa específica sobre financiación establece[116].

El cambio en la forma de financiación (en relación al mecanismo contemplado en el anteproyecto de la ley y en la LRTTE) ha generado una notable controversia en diferentes planos: ¿Son publicidad los anuncios de servicio público?, ¿Qué ocurre con el uso de los patrocinios, culturales y deportivos, en TVE?

En relación al primer aspecto, en la Ley de Economía Sostenible se dictó una disposición adicional por la que no se consideraban publicidad los anuncios de servicio público o de carácter benéfico que se difundían gratuitamente:

> "«**Disposición adicional séptima. Carácter no publicitario de anuncios de servicio público o de carácter benéfico**.
>
> No tienen la consideración de publicidad los anuncios de servicio público o de carácter benéfico, difundidos gratuitamente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de esta Ley. A los efectos del cómputo previsto en el apartado 1 del artículo 14, la autoridad audiovisual competente podrá resolver, a solicitud de los interesados y previamente a su emisión, sobre la no consideración como mensajes publicitarios de estas comunicaciones.»"

El segundo aspecto es más conflictivo. La Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) considera el uso del patrocinio como una forma de publicidad encubierta, aunque está reconocido por la ley y, desde 2013, avalado por la Abogacía del Estado a través de un informe –*Regulación de los patrocinios y demás formas publicitarias que la Corporación puede emitir*- que considera la práctica una contribución a la producción de contenidos audiovisuales. El informe, por cierto, fue

[116] Véase la explicación de la Ley de Financiación de la CRTVE en este mismo Capítulo.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

elaborado por Silvia García Malsipica, secretaria general de la CRTVE hasta julio de 2012 (Gómez 2013).

Es, sin duda, uno de los elementos más discutibles del proceso iniciado en 2004. El fin de la publicidad en los canales de la Corporación fue la respuesta a las acusaciones, lanzadas desde el sector privado, de doble financiación y competencia desleal, aunque si acudimos a la normativa europea no encontramos ningún argumento que vincule categóricamente ambas realidades, ya que se permite la financiación comercial (publicidad) siempre que sea proporcional a los objetivos del servicio público. De hecho, la postura histórica europea, como puede comprobarse en la *Model Law on Public Service Broadcasting* de la Unión Europea de Radiodifusión (Rumphorst 2007), es la apuesta por un modelo mixto que canalice ingresos públicos y privados y se apoye en el canon.

Ese texto recuerda el deber de los Estados de establecer un marco económico seguro, estable y solvente, para que los operadores puedan cumplir con las obligaciones adquiridas. En 2006, el Consejo de Europa, a través de una declaración que aspiraba a erigirse en garantía de la independencia financiera del servicio público, urgía a los gobiernos de manera directa a que proveyeran las medidas legales, políticas y técnicas necesarias para asegurar la genuina independencia editorial y autonomía institucional de las organizaciones.

El sistema de licencia cuenta con un sólido arraigo en Europa occidental y central –con excepciones, como España-, y cada vez más en el Este. De acuerdo con la Unión Europea de Radiodifusión (EBU, por sus siglas en inglés), el canon se erige sobre cuatro pilares.

En primer lugar, genera un entorno de independencia respecto a la voluntad política que decide la cuantía del presupuesto, de modo que la programación, en general, y la cobertura informativa, en particular, no están sujetas al clientelismo con los gobernantes. Además, la cuantía es más estable y predecible que las partidas asignadas desde los presupuestos estatales, factor vital para que el medio despliegue una estrategia a largo plazo. En tercer lugar, al no ser, o no parecerse, a una empresa pública, la entidad asume el derecho y la obligación de autoadministrarse. Asimismo, la licencia crea un importante vínculo psicológico entre el ciudadano, pagador, y el

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

operador: "The citizen knows what he or she is paying for and appreciates its value. The broadcaster is continually aware of whom the programming is made for, and who ultimately has to be satisfied and pleased" (Rumphorst 2007: 6).

Pese a estas ventajas, recuerda Rumphorst que sus bases, especialmente las legales, deben ser reconsideradas en la era digital. Al igual que las del resto de modelos de financiación:

> "In fact, it may appear doubtful whether *possession* of radio or television set is still an appropriate criterion for justifying the obligatory payment of the receiving licence fee. Possession means that even if a citizen can prove that he or she never tunes in to the public service programming offer (and with the huge choice of radio and television programmes available today this may actually be more and more the case) the licence fee nevertheless has to be paid. This is not easy to explain, or indeed to justify, in today´s multi-channel environment" (*Ibíd.*).

El concepto primigenio de canon, como explica Emili Prado, es arcaico, útil cuando la televisión se consumía a través del televisor, pero imposible de vincular a los dispositivos en una realidad de pantallas:

> "No tiene sentido. ¿Qué tiene sentido? En primer lugar, decidir qué televisión pública queremos, dimensionar su coste, delimitar cuál es el margen para cumplir los objetivos y qué modo vamos a utilizar para valorar el cumplimiento de los objetivos. Una vez que tengamos estos parámetros, que vendría a ser el contrato-programa, sabemos el coste, porque sabemos qué objetivos queremos cubrir, y hacemos una dotación presupuestaria canalizada a través de un impuesto (al igual que la educación o la sanidad pública) y regida por la valoración del cumplimiento de objetivos" (EPP e[p]: 25).

Teresa Ojer señala que la supervivencia de las corporaciones públicas europeas en el entorno digital dependerá del sistema de financiación por el que apuesten:

> "Si se consideran los fallos del mercado de la comunicación y se valora el producto audiovisual como un bien meritorio, entonces el Gobierno debería asegurar un acceso universal a los programas de televisión, en la misma medida que se estima la educación y la sanidad. En este contexto, cobra sentido que todos los ciudadanos contribuyan a través del canon para financiar las cadenas públicas de televisión y que, por consiguiente, se merezcan un emisor que produzca una amplia variedad de programas con contenidos de calidad.
>
> Se puede concluir entonces que el sistema mixto de la BBC es el más adecuado, si se tiene en cuenta su naturaleza pública. Ya que el canon es la fuente principal de ingresos

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

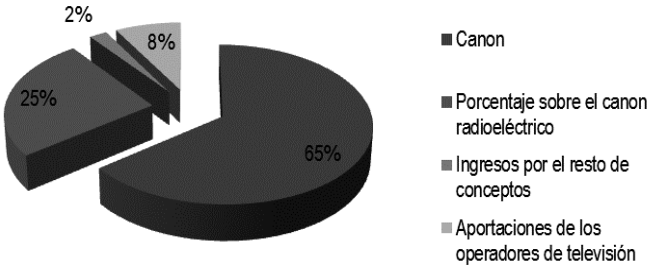
> y el resto de vías suponen un refuerzo para el presupuesto total de la BBC, que le permiten acometer sus objetivos de servicios públicos" (2009: 157).

Volviendo a TVE, las cuentas anuales tendrán que someterse a auditorías y la financiación que exceda el coste neto del servicio habrá de ser reembolsada o se utilizará como compensación para los presupuestos de los ejercicios siguientes. Con la intención de cuantificar el coste neto del servicio, los prestadores deben elaborar una separación de cuentas por actividades, además de implementar un sistema de contabilidad analítica que separe la imputación de ingresos y costes del servicio público, de los contenidos comerciales y del resto de actividades (al igual que hace la BBC con la BBC Trust). Además, los prestadores deben proceder progresivamente a la separación estructural de sus actividades para cumplir las normas de transparencia contempladas en la Ley 4/2007 de Transparencia y respetar las reglas de la libre competencia.

En un trabajo aparecido en 2011, Jivkova-Semova señala que si en España se aprobara un modelo de canon por vivienda con televisión cada hogar tendría que aportar 79 euros al año para alcanzar un presupuesto de 1.200 millones. Como medida alternativa, propone que el canon remplace exclusivamente la aportación vía Presupuestos Generales del Estado y las aportaciones de los operadores de telecomunicaciones, y manteniendo la aportación de los operadores comerciales y la tasa por uso del espacio radioeléctrico. De este modo, el desfase presupuestario sería de 800 millones de euros, repercutiendo a cada hogar 52 euros por año. El planteamiento de Semova –enfocado exclusivamente a la financiación de la Corporación RTVE, no a la de las televisiones públicas autonómicas y locales- contempla el siguiente reparto.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 2. Distribución realizada a partir de la previsión de datos financieros para el ejercicio 2010-2011.



Fuente: Jivkova- Semova (2011).

El canon aportaría 800 millones de euros, 314 se recaudarían por el uso del espacio radioeléctrico, los operadores de televisión aportarían 100 millones y con otros conceptos llegarían unos 27 millones, para alcanzar un presupuesto total de 1.241 millones de euros.

No obstantes, voces expertas como la de Juan Montabes Pereira nos recuerdan que la implantación del canon en España, especialmente en una situación de crisis económica como la actual, es casi una utopía, ya que más de cuatro quintas partes de la población se manifestarían contrarias a un sistema basado en la licencia, a pesar de que ello supusiera la independencia política y comercial del operador. "Esto era unos cuatro años atrás, ahora con la crisis el tanto por ciento sería mucho mayor; en la actualidad se optaría por dejar de disponer de una televisión pública si ello le suponía un coste directo y elevado. Lo decían los andaluces de Canal Sur" (JMP e[p]: 24).

4.2.4. Los nuevos parámetros de las políticas audiovisuales en internet

Entre los factores que impulsaron la despublicatio en las políticas audiovisuales se encuentra la evolución de la tecnología; liderada por internet, que, como parte su configuración multifacética como red de transmisión, asume funciones de medio de comunicación audiovisual. Con internet dejamos de hablar de radiodifusores públicos para hablar de medios públicos, pues en las plataformas web están

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

comenzando a desaparecer los elementos aspectuales que en el mundo físico distinguen a los soportes.

Ahora bien, nos situamos ante una encrucijada: ¿se puede considerar internet realmente un medio, o se trata simplemente de un soporte nuevo? Para poder dar respuesta a esta pregunta es necesario determinar con anterioridad el modo en el que se realiza la transmisión de información por Internet y si ello es realmente "difusión"[117] (López García 2009a).

> "Internet no puede identificarse con ninguno de los sistemas de transmisión tradicionales, porque no está restringido a un soporte o medio determinado (…) Es más que un nuevo soporte, es una nueva forma de transmitir información sea cual sea el soporte que se utilice (…) ¿Se puede considerar que esa nueva forma de transmisión propia de Internet es difusión? Atendiendo a la clasificación tradicional que hasta no hace mucho mantenía la doctrina, los modos de difusión que conocíamos eran emisión, edición y exhibición, sin embargo, en el caso de Internet no nos encontramos ante ninguno de estos modos de difusión en sentido literal, aunque sí podemos afirmar que existe difusión desde el momento en que la información transmitida por Internet puede llegar simultáneamente a una pluralidad de receptores (al público)" (*Ibíd.*: 15).

A través de la triple funcionalidad de la que habla Riber i Guardia (conectora, distribuidora y colectora) surgen, señala la profesora López García, tres formas de comunicación: personalizada, genérica y en directo, que permitirían hablar de difusión, aceptando, eso sí, especificaciones como medio de comunicación social y autónomo.

Siguiendo este camino, distingue en la red propiedades relacionadas con la comunicación individual y de grupos restringidos (conversaciones vía email, en chats o foros, donde no existen información programada ni un objetivo de transmisión al público, sino que funcionan como punto de reunión); propias de archivos de información accesibles; soportes concebidos para la difusión de medios audiovisuales clásicos (radiodifusión sonora y televisiva) –información programada, simultánea y dirigida a un público-; o modalidades específicas de difusión de los medios audiovisuales clásicos, con contenidos previamente lanzados a través de los

[117] Consideramos, de este modo, que la difusión –mensajes transmitidos unilateralmente- es el matiz que define a los medios de comunicación social.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

canales convencionales; y que, en ocasiones, recuerdan a un medio autónomo de difusión audiovisual, con contenidos exclusivos.

Únicamente habría de reconocerse como medio audiovisual de comunicación social en aquellas transmisiones donde haya difusión –entendida como transmisión en un solo sentido, de forma simultánea y a una multiplicidad de usuarios-, programación –en su conjunto y de cada uno de los mensajes-, emisión de mensajes, y sea recibida por una parte significativa de la sociedad. Así, podríamos hablar de la red como medio audiovisual de comunicación social en los casos tercero y quinto: "Siendo esta último supuesto [contenidos exclusivos] el que por su objetivo de difusión y analogía con la radiotelevisión convencional merece un especial análisis desde la perspectiva del régimen jurídico del acceso a la explotación de los medios audiovisuales" (López García 2009a: 19).

Asentado tecnológicamente en el IPTV (*video streaming*) y el P2P (intercambio de ficheros entre ordenadores), la regulación[118] de esta personalidad de la red atiende a tres horizontes normativos: telecomunicaciones, sociedad de la información y legislación audiovisual; hecho que obliga a distinguir tres estratos diferentes: internet como red, la explotación de los servicios y el régimen de los contenidos difundidos.

El primer plano está sujeto a la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones; el segundo, a la Ley 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico[119]; mientras que los contenidos se ajustan a la LGCA y su referente europeo, las directiva de 2010 y 2007:

---

[118] Uno de los mayores retos de la regulación en la red es la resolución de la problemática generada por la protección de la propiedad intelectual y la defensa de los derechos de creación.

[119] Modificada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible: Disposición final cuadragésima tercera. *Modificación de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, el Real Decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, para la protección de la propiedad intelectual en el ámbito de la sociedad de la información y de comercio electrónico.*

Uno. Se introduce una nueva letra e) en el artículo 8.1 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico con el siguiente tenor: «e) La salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual.»

Dos. Se introduce un nuevo apartado segundo del artículo 8 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, con renumeración correlativa de los actuales 2, 3, 4 y 5: «2. Los órganos competentes para la adopción de las medidas a que se refiere el apartado anterior, con el objeto de identificar al responsable del servicio de la sociedad de la información que está realizando la conducta presuntamente vulneradora, podrán requerir a los prestadores de servicios de la sociedad de la información la cesión de los datos que permitan tal identificación a fin de que pueda comparecer en el procedimiento. Tal requerimiento exigirá la previa autorización judicial de acuerdo con lo previsto en el apartado primero del

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> "La Directiva 89/552/CEE (…) fue modificada en 2007 para incluir en su ámbito de aplicación a Internet (…) Actualmente denominada Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (DSCA) (…) incluye en este concepto de «servicio de comunicación audiovisual» dos distinto [a]s modalidades, lo llamados «servicios linealeso» y los llamados «servicios no lineales»" (López García 2009a: 30).

Refiriéndose en el primer caso explícitamente a la emisión en tiempo real por internet (*live streaming*) y la difusión web (*webcasting*), y en el segundo bloque a los servicios de descarga o de visualización de vídeos almacenados en base a catálogos de programas. La Directiva, por otro lado, considera comunicación audiovisual todos los supuestos de los que habla la profesora de Derecho Administrativo de la UMA, a excepción de la comunicación individual:

> "Aunque con una importante diferencia. Si nuestros supuestos de Internet como soporte para la difusión simultánea de radiodifusión sonora y televisión ya difundidas por sus vías convencionales y de Internet como medio autónomo de difusión audiovisual (supuestos 3 y 5) quedan en la Directiva equiparados, en cuanto a su régimen, a los medios tradicionales de radiodifusión incluyéndose entre los llamados «servicios lineales», nuestros supuestos de Internet como archivo de información accesible y de Internet como soporte o modalidad específica de difusión de los medios audiovisuales clásicos pero de tan sólo sus contenidos «volcados» en la Red (supuestos 2 y 4) suponen un tipo de comunicación diferente con especialidades en su régimen, incluibles en los «servicios no lineales»" (López García 2009a: 33).

El estatuto jurídico de internet difiere notablemente del aplicable al resto de medios audiovisuales al estar liberalizado como soporte y como servicio de la sociedad de la información:

> No se trata, sin embargo, de un tema sencillo, todo se mezcla: liberalización de los soportes, nueva conceptualización del servicio público, liberalización de la explotación de las actividades, etc. Como precisan Gómez Reino y Adolfo de Abel, el desarrollo de la convergencia da lugar, por ejemplo a que seis industrias tradicionalmente distintas (equipos de telecomunicaciones, servicios de red, soporte físico informático, soporte informático de explotación, redes de distribución audiovisual, y contenidos audiovisuales) se encuentren actualmente unidas, siendo cada vez más difícil adoptar como válida la clásica segmentación de la industria de las telecomunicaciones en función de la naturaleza de la información transmitida. Aunque, como afirman estos

artículo 122 bis de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Una vez obtenida la autorización, los prestadores estarán obligados a facilitar los datos necesarios para llevar a cabo la identificación.»

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> autores, «el soporte común, la asimilación en las infraestructuras, no significa, sin embargo, que esos servicios sean automáticamente asimilables, ni que al reglamentar la prestación de los mismos hayan de ser tenidos en cuenta los mismos intereses públicos»" (López García 2009a: 43).

De lo expuesto se desprende que los medios audiovisuales de comunicación social no deben estar determinados, en lo que a su explotación se refiere, por el tipo de soporte que utilice. Entiende la profesora que el único marco jurídico razonable es aquel que, en un contexto tecnológicamente neutro, reconoce la concurrencia de medios públicos y privados, sometidos a un sistema objetivo (sobre el desarrollo del servicio) y ordenado (en la explotación de los contenidos). Es esta la voluntad de la LGCA, sabedora de las especialidades técnicas de la difusión a través de la red y los requerimientos de la vinculación entre los servicios de comunicaciones electrónicas y audiovisuales.

4.2.5. Las Comunidades Autónomas en el contexto de la Ley General de Comunicación Audiovisual

En la configuración del sistema de televisión autonómico, que aparece asociado a los procesos de descentralización que impulsa la Constitución Española de 1978, pueden diferenciarse tres etapas (Díaz Estévez 2012). En el primer estadio surgen la ETB (País Vasco, 1982), TV3 (Cataluña, 1983) y TVG (Galicia, 1985); tres organismos al albur de la normalización lingüística del idioma regional en coexistencia con el español. En la segunda etapa, 1989, se crean Canal Sur, Telemadrid y Canal Nou. La tercera fase se inicia en 1999 con las emisiones de las televisiones de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Asturias, Baleares, Murcia y Aragón; para dibujar un paisaje de 13 entes televisivos de carácter público, en el que únicamente están ausentes Navarra, Castilla y León, Cantabria y La Rioja.

A la clasificación propuesta habría que añadir un cuarto periodo, heterodoxo en el plano académico, facilitado por la LGCA, impulsado por la Ley de Estabilidad Presupuestaria y caracterizado por un discurso que defiende la privatización[120],

[120] "El 20 de abril de 2012 el Consejo de Ministros dio luz verde a las comunidades para proceder, si lo estimaban oportuno, a la privatización de la gestión de estas televisiones, a través de una modificación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) finalmente llevada a cabo por las Cortes en el mes de julio de este año. Además, la Ley de Estabilidad Presupuestaria aprobada para 2012 por el Gobierno estatal obliga a estas mismas

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

cuando no la desaparición, de los medios audiovisuales públicos autonómicos; una realidad fácilmente constatable en el desmantelamiento de Radiotelevisión Valenciana y Telemadrid, predecesores ambos del 'caso griego' (EBR [e]).

A las presiones políticas hay que añadir las de los operadores privados, canalizadas a través de UTECA, que persiguen la supresión del modelo mixto de financiación y la reducción del número de canales. La FORTA, federación que coordina a los 13 medios autonómicos, insiste en la necesidad de las televisiones regionales para garantizar una información de proximidad de calidad, aunque la crisis económica (al régimen de austeridad de la administración pública hay que unir problemas de deuda) y la caída de la audiencia (10'7 por ciento de media en 2012) presentan un escenario incierto, en el que además de su viabilidad se cuestiona su utilidad como servicio público.

Desde su creación, los organismos regionales han ido adquiriendo protagonismo y sumando competencias (audiovisuales y de gestión técnica[121]) en la regulación de la radio y la televisión de manera progresiva. Si el ERTV definía la televisión como un servicio de titularidad estatal sujeto a concesiones –cuya gestión por organismos privados se contempla a partir de 1988 con la Ley Televisión Privada-, con la Ley del Tercer Canal (Ley 46/1993, de 3 de diciembre), que convierte a las Comunidades Autónomas en concesionarias.

Aquella configuración establecida por el Estatuto planteaba, recuerda López García (2009b), una serie de problemas de constitucionalidad, por exceder las competencias del legislador estatal, además de mediatizar el contenido competencial de las Comunidades sobre sus servicios de radiotelevisión. El condicionamiento de las autonomías a lo dispuesto por el ERTV reducía su papel a la gestión en concesión

televisiones autonómicas a fijarse un techo de gasto que, en ningún caso, podrá ser sobrepasado, impidiendo con ello el aumento del déficit de estos medios públicos" (Díaz Estévez 2012: 1). El techo de gasto es la razón por la que se decidió cerrar Canal 2 Andalucía.

[121] Si bien el plano de la comunicación social es una competencia compartida por el Estado y las CCAA, la materia técnica –como régimen de comunicaciones, telecomunicaciones y radiocomunicación- es competencia exclusiva del Estado (López García 2009b). Las telecomunicaciones fueron reguladas por la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones, de 18 de diciembre; que configuró el sector como un servicio público de titularidad estatal sujeto a la prestación indirecta mediante concesión. No obstante, la ley fue derogada en el proceso de liberalización de la materia. La ruptura del monopolio estatal de los servicios técnicos, explica la profesora López García, empieza en 1995 al quedar liberalizadas las telecomunicaciones por satélite como consecuencia del derecho comunitario. La medida fue generalizada con las normas 11/1998 y 32/2003 (ambas leyes generales de telecomunicaciones), que establecen un régimen en el que para la prestación tan solo es necesario la notificación previa a la CMT.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

de un tercer canal estatal y obligaba a que sus servicios se ajustaran orgánica y funcionalmente a lo establecido para el Ente RTVE y sus sociedades.

Este carácter estricto en la validación de competencias era contradictorio al espíritu aperturista de la CE[122], de ahí que progresivamente se fueran aumentando las competencias de las CCAA. Heredando el carácter liberalizador la LOT en el plano técnico, la Ley 25/1994 (modificada en 1999) reconoce a Estado y regiones poderes de control e inspección en la programación del tercer canal. La Ley de Televisión Local por Ondas Terrestres (LTLOT), 1995, omitió las referencias a la titularidad y atribuyó a las CCAA las competencias para adjudicar las concesiones de televisión local y desarrollar normas de funcionamiento y sanción (normativa que no llegó a hacerse efectiva). La Ley de las Telecomunicaciones por Cable (LTeLC), derogada parcialmente por la Ley General de Telecomunicaciones de 2003, otorgó a las regiones las herramientas para establecer demarcaciones territoriales más allá de los límites geográficos de un municipio. La liberalización de la radio y la televisión por cable en 2003 dotó a las comunidades la potestad administrativa para autorizar los servicios, como lo hizo, en 1997, la Ley de Medias Fiscales y Administrativas y del Orden Social[123] con la gestión de los servicios públicos de alcance autonómico.

Como complemento de los textos anteriores y en el encuadre del Plan Avanza 2006-2010, actuación a tres bandas –Gobierno, Europa y Comunidades Autónomas- para el desarrollo de la Sociedad de la Información, se inserta la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información: cómputo de iniciativas dirigidas a finalizar con las barreras en la expansión y uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, las cuales, además, pretenden asegurar los derechos de los ciudadanos en las resultantes estructuras de organización social.

[122] Artículo 149.1.27

123 La Ley 66/1997, de acompañamiento a la de los Presupuestos Generales del Estado, supone una importante apertura del sector en los planos público-privado y autonómico-local (Souvirón 2006) y, además, regula el régimen jurídico de la televisión digital terrestre, marcando la necesidad de que se apruebe el Reglamento Técnico y de Prestación de los Servicios antes de que los operadores comiencen a utilizar los nuevos estándares tecnológicos. "Con la aprobación del Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal, se concretan las previsiones legales de la Ley 66/1997 y se define la asignación de las frecuencias en las cuales se realizará la implantación y despliegue de la TDT en España" (García Castillejo 2008: 68).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Persiguiendo tales objetivos, la norma modifica la ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico y la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica (en ambos casos con el objetivo de asentar la tramitación online de los procedimientos administrativos), y, mínimamente, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (introduce modificaciones relativas al acceso a los servicios telefónicos y de internet como servicio universal) y la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (variaciones en determinados rangos de tarificación), así como la Ley de Propiedad Intelectual.

A raíz de la puesta en marcha de la LGCA, las Comunidades Autónomas tienen libertad para otorgar licencias de emisión, dictar normas de control y sanción, gestionar un servicio público de radio y la televisión y determinar su sistema de financiación[124].

Las previsiones de la Ley 7/2010 son de aplicación en todas las Comunidades Autónomas, aunque respetando los límites que los respectivos Estatutos de Autonomía marcan en lo que a la autorregulación y la tenencia de competencias exclusivas y compartidas se refiere. La profesora López García analiza las consecuencias prácticas en los casos de Andalucía y Cataluña, llegando a las siguientes conclusiones.

Ambos incluyen los conceptos de competencia exclusiva, compartida y ejecutiva; de manera que la LGCA queda, en teoría, reducida a un mínimo común, contrario a su carácter de norma básica. Los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía no pueden, en cualquier caso, tener carácter de derechos fundamentales, ya que el sistema español lo reserva para la Constitución Española.

En Cataluña, la Generalitat asume la competencia exclusiva en la prestación del servicio público de comunicación audiovisual regional y local, respetando la garantía de autonomía local y la competencia compartida en la regulación y control de los servicios que utilizan tecnologías disponibles dirigidas al público de Cataluña,

[124] LGCA, artículos 40.2: "El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos"; y 43.1: "El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales determinarán normativamente, para su ámbito de competencia, el sistema de financiación de su servicio público de comunicación audiovisual. Dicho sistema deberá ser compatible con la normativa vigente en materia de competencia".

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

así como de la oferta audiovisual distribuida. Recuerda López García que no son las primeras medidas de este estilo que se toman en Cataluña. La Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña atribuyó a la Generalitat competencias exclusivas en la gestión y planificación del espacio radioeléctrico –algo reservado solo para el Estado según el Artículo 149.1 de la CE-, además de en la planificación de otros aspectos de las telecomunicaciones que implican obligaciones de transmisión y distribución de los operadores.

> (...) Recogiendo expresamente de modo específico entre los principios rectores el derecho a la libre comunicación, bajo la rúbrica "Medios de comunicación social, en el artículo 52:
>
> "1. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para *garantizar el derecho a la información* y a recibir de los medios de comunicación una *información veraz y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso*. En el caso de los medios de comunicación de titularidad pública la información también debe ser neutral.
>
> 2. Los poderes públicos deben promover las condiciones para garantizar el acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales en el ámbito de Cataluña".
>
> (López García 2009b: 108)

En Andalucía las modificaciones afectan a la propia tipología de competencias. El nuevo Estatuto andaluz establece una cláusula de cierre según la cual todo aquello que no sea atribuido expresamente al Estado es competencia autonómica. Pese a todo, matiza López García, el documento muestra una evidente voluntad de encajar sus previsiones en el marco constitucional. Entre el catálogo de atribuciones, la profesora de la Universidad de Málaga otorga especial importancia a la competencia exclusiva en la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Junta de Andalucía y los servicios locales (respetando el principio de garantía de la autonomía local); la competencia compartida sobre organización, regulación y control de los servicios audiovisuales que utilicen soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Andalucía y de la oferta distribuida; y el control de los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad Autónoma, correspondiendo al Consejo Audiovisual de Andalucía la protección de los valores constitucionales.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Además, el Estatuto incluye un título, el octavo, dedicado en exclusiva a los medios de comunicación social, en el que se recoge de manera expresa los principios que deben dirigir la actividad de los medios de comunicación públicos gestionados de manera directa por la Junta y las corporaciones locales, correspondiendo al Parlamento su control, a través de una comisión parlamentaria.

> Atendiendo al Estatuto andaluz, su artículo 207 –con el que se inicia el Título VIII- específicamente se rubrica como "Derecho a la información", establece:
>
> "1. Los poderes públicos de Andalucía *velarán*, mediante lo dispuesto en el presente Título, por el respeto a las libertades y derechos reconocidos en el *artículo 20 de la Constitución*, especialmente los referidos a la libertad de expresión y al *derecho a una información independiente, veraz y plural*.
>
> 2. Todos los medios de comunicación andaluces, públicos y privados, están sujetos a los valores constitucionales".
>
> (López García 2009b: 111)

Una obligación de salvaguarda que recoge el Título VIII:

> (…) Se concreta expresamente en dos distintos planos:
>
> - la acción prestacional pública en el ámbito de la comunicación social, a llevar a cabo mediante el servicio público de radiotelevisión de Andalucía, que gestionará la Junta de Andalucía orientando su actividad a la "*promoción de los valores educativos y culturales andaluces, respetando, en todo caso los principios de independencia, pluralidad, objetividad, neutralidad informativa y veracidad"* (artículos 210 a214) y
> - la protección del derecho en los medios audiovisuales a través del Consejo Audiovisual de Andalucía (artículo 217), institución definida por el propio Estatuto como "*autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y publicidad*" (artículo 131).
>
> (López García 2009b: 113)

También en su título preliminar, se insertan como objetivos básicos la expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de los medios de comunicación.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

4.3. Europa: la herencia de la Directiva de Televisión Sin Fronteras en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual

4.3.1. ¿Qué entendemos cuando hablamos del binomio Europa-televisión pública?

Retomando la problemática asociada al concepto de cultura/tradición audiovisual europea, Werner Rumphorst, histórico miembro del Departamento Legal de la UER, confesaba, en un texto de 2004 titulado *Public service broadcasting in an enlarging Europe: contributing to European policy objectives*, la complejidad de vincular el servicio público de radiodifusión y el *enlarging* (engrandecimiento, ensanchamiento) de Europa.

Primero, ¿debemos hablar de Europa en términos geográficos, políticos (UE), o de radiodifusión (área europea de radiodifusión)?:

> "Only this understanding [UE] would, furthermore, justify the use of the word «enlarging», since, otherwise, the term «uniting» or «covering» would have been the only correct one. However, when taken in relation with public service broadcasting, «an enlarging Europe» could also be understood as referring to the Europe of the European Broadcasting Union. Our Europe covers *all* the countries situated in the European Broadcasting Area, from Iceland in the West to Russia in the East, and that has been the case since 1993 already. At the same time, our Europe too is enlarging" (Rumphorst 2004: 1)

Es este un punto ambiguo, pues concebimos la política audiovisual continental dentro de los márgenes que marca la política de la Unión, pero sus alcances geográficos e históricos no se ajustan a estos límites, como tampoco lo hace la influencia real de los sistemas audiovisuales de los Estados.

La segunda cuestión que planteaba Rumphorst era aún más esquiva en su respuesta.

> "Public service broacasters «contributing to European policy objectives»?! Public service broadcasting is characterized by its independence from the State and, indeed, from any other political entity (such as the European Union). Its information programmes have to be impartial, balanced and objective. Contributing to a Stat´s or a supra-national entity´s policy objectives would appear totally incompatible with public service

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> broadcasting and may indeed conjure up memories of the not yet forgotten past of state broadcasting in a number of European countries" (Rumphorst 2004: 1)

Esta contribución a los objetivos de la política europea nunca puede ser entendida como una obligación, sino como el resultado de una programación imparcial y no sesgada. En la nota introductoria de su *Model Law on Public Service Broadcasting*, la EBU expone que esta modalidad de radiodifusión tiene que ser el punto de referencia de cualquier sistema audiovisual y el elemento que articule la cohesión e integración de todos los individuos, grupos y comunidades: "Is expected top ut the ever-increasing number of individual ítems of information which are available to the public into a maningful context, to concentrate on their relevance for the citizen and for society" (Rumphorst 2004: 2); representando un oasis de credibilidad y asistiendo a la población en la comprensión de nuevos ambientes sociales y mediáticos; precondición esta, la percepción, necesaria para una democracia saludable.

La televisión supone aproximadamente las dos terceras partes de la industria audiovisual europea; la cual, a su vez, es una de los sectores que mayor facturación acumula, alcanzando una cadena de valor que se sitúa en torno al diez por ciento del PIB, con una empleabilidad superior a los cinco millones de puestos (FCF [e]).

Después de los cambios experimentados en los 90 (modelos de transmisión y relación con los consumidores), el sector ha permanecido constante más allá de la evolución lógica de los operadores y de los estándares técnicos. En el año 2003, la Comisión Europea[125] ratificó la convicción de Europa de que los medios de comunicación son esenciales en el funcionamiento de las sociedades democráticas y en la generación y transmisión de valores sociales; dada su gran influencia en los ciudadanos.

El objetivo general de aquel texto era promover el desarrollo del sector en la Unión y perfeccionar los mercados interiores, protegiendo, en todo caso, la diversidad cultural y lingüística, a los menores, la dignidad humana y a los consumidores. Para ello, se ideó una actuación sostenida en una serie de mecanismos de apoyo que cristalizaron en los Programas Media: que habían de

[125] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual" [COM(2003) 784 final]

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

impulsar la competencia, el pluralismo, la accesibilidad, la protección de los consumidores, la defensa de los derechos de autor; y potenciar las comunicaciones electrónicas; todo en una realidad definida por una política audiovisual edificada sobre la libertad de acción acordada en la Ronda de Doha[126].

Los programas Media cuentan con una importante trayectoria en la política de la UE que se remonta a 1991, fecha en la que se puso en marcha el primero de los cinco proyectos existentes hasta el momento[127]. En ese recorrido se advierte una cuenta no saldada que ha impedido su éxito: la incapacidad de generar un consumo paneuropeo (RZE [e]). Tampoco lo han conseguido, por otra parte, las cuotas fijadas en la legislación. "No puede presumir Europa de haber orientado la creación audiovisual europea. ¿Cuánto producto audiovisual francés se ve en España?" (EGMe[p]: 25).

4.3.2. Directiva de Televisión sin Fronteras

La política audiovisual de la Unión Europea se articula históricamente en torno a la Directiva 89/552/ CEE, de 3 de octubre de 1989, conocida como Directiva de Televisión Sin Fronteras (DTVSF), evolución del Convenio Europeo sobre Televisión

[126] La Ronda de Doha establece que la Comunidad y los Estados miembros han de mantener la posibilidad de preservar y desarrollar su capacidad de diseñar y aplicar políticas culturales y audiovisuales con el fin de salvaguardar su diversidad cultural en las relaciones externas.

[127] Fueron concebidos –a través de la Decisión 90/865/CEE- para fomentar el desarrollo de la industria audiovisual europea y hacerla más competitiva mediante la puesta en marcha de medidas de apoyo al cine y la televisión y el estímulo de la circulación de productos culturales. Sobre esta base nació una propuesta de cinco años de duración y 200 millones de ecus de presupuesto. Su objetivo básico era crear un contexto favorable para las empresas comunitarias (especialmente medianas y pequeñas) que reforzara la capacidad competitiva de los productos audiovisuales, favoreciendo el acceso a las nuevas tecnologías y estimulando la cooperación nacional y comunitaria, para así multiplicar los intercambios, aumentar la presencia de la Unión en los mercados internacionales, beneficiándose del mercado único. Entre sus resultados más destacados se encuentra el programa Eureka. En 1996 vio la luz verde Media II (1996-2000) con el propósito de sostener la industria audiovisual de la UE insistiendo en la formación de los profesionales del sector. Fructificaron 362 trabajos. La continuación de ambas estrategias es Media Plus y Media Formación (2001-2006). El primero, con una dotación de 350 millones de euros, canalizó esfuerzos hacia la protección y puesta en valor de la diversidad cultural y lingüística europeas, la valoración del patrimonio cultural y el potenciamiento de la industria en regiones con escasa capacidad de producción. En este marco, surgió una línea de cooperación con el Banco Europeo de Inversiones para proporcionar herramientas financieras a los nuevos creadores (propuesta "i2i audiovisual"). Media Formación, por su parte, desarrolla vías de formación paneuropeas, recogidas en Media II, destinadas a mejorar las competencias de los profesionales del sector audiovisual: conocimiento sobre nuevas tecnologías de producción y distribución de productos y técnicas de redacción, comerciales, de gestión y jurídicas. Se insta, asimismo, al aprendizaje en línea. Entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 permanece vigente Media 2007, que vuelve a agrupar en un único programa los capítulos de producción y formación e incide, más aún, en la importancia del diálogo intercultural.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Transfronteriza[128], y trasladada a la legislación española mediante la Ley 25/1994 de Actividades de Radiodifusión Televisiva.

El principio general de la directiva del 89 instaba a que los Estados miembros garantizaran la libertad de recepción y no obstaculizaran la retransmisión en sus territorios de emisiones procedentes de otros países. Con la aplicación del EEE y del principio de reciprocidad, esa limitación supera los límites políticos de la Unión para alcanzar al espacio de influencia al que se refería Rumphorst.

Las cuotas de programación o difusión, reguladas en los artículos cuarto y quinto, establecían la obligación de que los emisores televisivos dedicaran al menos un 10 por ciento de su tiempo de emisión o de su presupuesto de programación a obras europeas de productores independientes. Los Estados eran los encargados de remitir cada dos años las estadísticas de cumplimiento.

Dentro del contexto de defensa de los espectadores que se fija en la formulación de objetivos de la DTVSF, destacan las normas sobre publicidad televisiva y patrocinio. Estableció como máximo la emisión de 12 minutos de publicidad por hora.

La Directiva fija las modalidades de interrupción de los programas, introduce consideraciones éticas de protección al menor, restringe la publicidad de bebidas alcohólicas, tabaco y medicamentos sin receta, y limita el patrocinio, que no puede afectar a la independencia del medio, así como tampoco incitar a la compra o arrendamiento del producto y que debe estar fuera de las emisiones informativas y los bloques políticos.

El espíritu supranacional del Convenio y la DTVSF sigue vigente en la legislación comunitaria con la directivas 2010/13/UE y 2007/65/CE relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (directivas de Servicios de Comunicación Audiovisual), que inciden, de manera especial, en los servicios que se prestan a través de las fronteras gracias a la evolución tecnológica; una realidad que exige la adopción de determinadas medidas que garanticen la transición de los mercados nacionales a un escenario de producción y distribución común y que

[128] Ver: <http://www.judicatura.com/Legislacion/1522.pdf> (Consulta: 12/4/2012)

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

aseguren la competencia legítima, sin perjuicio de la función de interés público asociada a estos servicios y la protección de la diversidad cultural y lingüística.

En la redacción se insiste en el doble carácter, cultural y económico, de los servicios de comunicación audiovisual: "Su importancia cada vez mayor para las sociedades y la democracia –sobre todo por garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación-, así como para la educación y la cultura, justifica que se les apliquen normas específicas" (DTVSF).

En dos resoluciones (1 de diciembre de 2005 y 4 de abril de 2006), relacionadas con la Ronda de Doha y la Conferencia Ministerial de la OMC, el Parlamento Europeo exigió que los servicios públicos básicos, caso de los servicios audiovisuales, fueran excluidos de la liberalización en el marco de la Ronda de negociación relativa al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio[129].

Al mismo tiempo, Europa insta a que los Estados velen porque no se perpetren actos que puedan resultar perjudiciales para la libre circulación y el comercio de las emisiones televisivas o que puedan favorecer la creación de posiciones dominantes que supongan barreras para el pluralismo y la libertad informativa en televisión.

En este escenario, los servicios de comunicación audiovisual a petición, incorporados a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas estatales ya

[129] La creación del AGCS fue uno de los logros principales de la Ronda Uruguay, cuyos resultados entraron en vigor en enero de 1995. El AGCS se inspiró básicamente en los mismos objetivos que su equivalente en el comercio de mercancías, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): crear un sistema creíble y fiable de normas comerciales internacionales; garantizar un trato justo y equitativo a todos los participantes (principio de no discriminación); impulsar la actividad económica mediante consolidaciones garantizadas y fomentar el comercio y el desarrollo a través de una liberalización progresiva. En la actualidad, los servicios, aunque representan más del 60 por ciento de la producción y el empleo mundiales, no suponen más del 20 por ciento del comercio total (según los datos de la balanza de pagos). Sin embargo, no debemos subestimar este porcentaje -aparentemente pequeño. Muchos servicios, que desde hace tiempo han sido considerados como actividades genuinamente nacionales, han ido adquiriendo cada vez más movilidad internacional. Es probable que esta tendencia se mantenga, debido a la introducción de nuevas tecnologías de transmisión (por ejemplo, las operaciones bancarias electrónicas y los servicios de telesanidad o de teleeducación), la supresión en muchos países de monopolios existentes desde hacía mucho tiempo (por ejemplo, en las esferas de la telefonía vocal y los servicios postales), y las reformas normativas en sectores sometidos hasta ahora a una estricta reglamentación, como el de los transportes. Unidas a los cambios en las preferencias de los consumidores, estas innovaciones técnicas y normativas han potenciado la "comerciabilidad" de los servicios, y, de esta forma, han hecho necesario el establecimiento de disciplinas multilaterales. Participan todos los miembros de la OMC y es aplicable, en principio, aplicable a todos los sectores de servicios, excepto a dos: medidas que afectan a los derechos de tráfico aéreo y a los servicios directamente relacionados y a los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, como los sistemas de seguridad social y cualquier otro servicio público, como la sanidad o la educación, que no se preste en condiciones de mercado. Véase en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

coordinadas desde la Directiva de Televisión Sin Fronteras, son concebidos, más allá del significado de la innovación tecnológica, como potenciales fuentes de empleo que deben estimular el crecimiento económico y la inversión, y sobre los que es necesaria la articulación de un mercado europeo de servicios audiovisuales que proteja y favorezca los intereses de las pequeñas y medianas empresas.

4.3.3. Modernización legislativa

La Directiva 2007/65/CE, primero, y la Directiva 2010/13/UE, después, son un movimiento de adaptación de la legislación comunitaria a las nuevas tecnologías incorporadas a la transmisión de servicios de comunicación audiovisual. La norma persigue, asimismo, garantizar la libre competencia y la seguridad jurídica, así como el respeto de la diversidad cultural y lingüística. Aspira a la creación de un espacio sin fronteras interiores para los servicios de comunicación audiovisual, a la par que se vela por la protección de los objetivos de interés general, de los menores, las personas con discapacidad y la dignidad humana.

Anteriormente, la Directiva de Televisión Sin Fronteras había sido revisada en 1997. Los principales cambios que se introdujeron afectaron al principio de jurisdicción (el Estado responsable de la emisión será aquel donde se encuentra la sede central y donde se adoptan las decisiones de programación), a los acontecimientos de gran importancia para la sociedad (acontecimientos de interés general, especialmente aquellos vinculados al deporte, que serán fijados por cada nación), a la televenta (organizada en bloques claramente identificables de al menos 15 minutos cada uno, siendo el máximo ocho bloques por día siempre y cuando no superen tres horas de reloj), y a la protección de la infancia, que se ve reforzada por la introducción de señales auditivas y visuales en aquellos contenidos no recomendados. Medidas, casi todas ellas, incorporadas a la LGCA.

En 2001 se inicia un procedimiento de renovación articulado en una serie de etapas. Se publica, en primer lugar, el *IV Informe sobre la aplicación de la Directiva de Televisión sin Fronteras*, reforma que se pone realmente en marcha con la *IV Comunicación* sobre su aplicación (Com [2002] 778 Final). Su balance es bastante satisfactorio e, incluso, permite crear un catálogo de asuntos de atención prioritaria,

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

que son sometidos a examen en 2003 mediante una consulta pública, la cual deriva en el texto *El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual*. Aquella consulta de 2003 se formuló en torno a tres temas: fomento de la diversidad cultural, la promoción de la industria audiovisual europea y la puesta en marcha de normas en materia publicitaria con el objetivo de proteger a los menores y el orden público.

La comunicación arriba planteó dos estadios en el futuro de la política reguladora comunitaria, uno a corto plazo y otro a medio. El ámbito más inmediato reclamaba la adopción de una comunicación interpretativa sobre las disposiciones de la DTVSF relativas a la publicidad y la publicación de una actualización de las recomendaciones sobre la protección de menores. En segundo lugar, contemplaba una reflexión detallada, a partir de la opinión de expertos, sobre el ámbito de aplicación de la futura reglamentación del contenido audiovisual, la determinación de las competencias jurídicas, la regulación de la publicidad, el derecho a la información, y el fomento de los contenidos de producción europea.

Además, se antojaban necesarios estudios que abordaran el impacto del desarrollo de las nuevas técnicas publicitarias, de las medidas de fomento de distribución y producción de programas, la corregulación y el tratamiento en la regulación de la televisión interactiva.

La Directiva de 2007 (el texto de 2010 asume la práctica totalidad de lo acordado tres años antes) es heredera de la comunicación aprobada por la Comisión en el año 2003, en la que insistía en la necesidad de proteger en el futuro intereses públicos como la diversidad cultural, el derecho a la información, el pluralismo de los medios de comunicación, la protección de los menores, de los consumidores y el fomento de la alfabetización mediática; y todo ello en un contexto que defendiera la coexistencia de operadores públicos y privados.

En su definición de comunicación audiovisual se integran los servicios de radiodifusión televisiva y a petición (televisión analógica, digital, *livestreaming* y *webcasting*), proporcionados por medios de comunicación de masas, destinados a una parte significativa del público y que puedan tener un claro impacto sobre él, en su función de informar, entretener y educar. Abarcan cualquier forma de actividad económica, incluyendo el servicio público y excluyendo a las personas físicas y

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

jurídicas que difunden programas cuya responsabilidad editorial corresponde a terceros.

No impide que los Estados miembros apliquen sus normas constitucionales en materia de libertad de prensa y libertad de expresión. El principio del país de origen se encuentra en el núcleo de la Directiva, pues resulta esencial para la creación de un mercado interior y para garantizar en él la libre circulación de la información y de los programas audiovisuales.

Para construir un mercado europeo sólido, competitivo e integrado y reforzar el pluralismo, la Directiva mantiene la norma por la que es un único Estado miembro el que tiene jurisdicción sobre un prestador. Es el Estado, también, el encargado de determinar el establecimiento de una determinada señal, siempre teniendo como marco referente el principio de libertad de establecimiento y circulación de los operadores.

En una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, la Comisión expone que a la hora de buscar soluciones legislativas debe analizarse cada caso con minuciosidad para determinar si ante un problema concreto es conveniente legislar o utilizar soluciones alternativas conducentes a la corregulación o autorregulación, buscando –en el proceso de protección de la audiencia- una ayuda activa a los propios prestadores de servicios.

La corregulación ha de servir de vínculo jurídico entre la autorregulación y el poder legislativo nacional, con arreglo a las tradiciones jurídicas de los Estados miembros. Preserva la posibilidad de intervención del Estado si no se cumplen los objetivos.

Los servicios se acogen al principio del país de origen, por lo que deberán obedecer exclusivamente la regulación vigente en el Estado en el que opere. En los conflictos con emisiones externas desde otro Estado miembro se iniciará un proceso divido en dos etapas: diálogo entre los Estados y, si no fructifica, la Comisión intervendrá y aplicará el derecho comunitario.

Asimismo, insiste la alfabetización mediática, con el objetivo de potenciar las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a los

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

consumidores utilizar con eficacia y seguridad los medios. Entre las actividades que contempla se encuentra, por ejemplo, la formación de los profesores y formadores para el manejo de internet, para que enseñen a los padres y a los niños a manejar el ciberespacio de manera responsable.

Es esencial que se identifique claramente quién es el responsable del contenido de los servicios, por lo que los Estados han de velar porque los usuarios tengan un acceso fácil y directo en todo momento a la información concerniente al prestador. Además, es vital que se impulsen normas de protección al desarrollo físico, mental y moral del menor, así como la dignidad humana, equilibrado con el derecho fundamental a la información y la libertad de expresión. Esto no implica necesariamente que hayan de introducirse disposiciones de control previo por parte de los organismos públicos.

Otra línea planteada por la Directiva de 2007, que la legislación española hace suya, es el abordaje del catálogo de asuntos de interés general, principio que establece que los propietarios en exclusiva de los derechos de programas de interés general deberán ceder resúmenes informativos al resto de prestadores. La norma no alcanza a los programas de entretenimiento. Siempre, sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines en el contexto de la sociedad de la información y aquellos otros nacidos de convenios internacionales.

Los servicios audiovisuales a petición se enmarcan en un cuadro regulatorio más liviano, vinculado exclusivamente a las normas básicas de la Directiva. Incluyen la probabilidad de sustituir en parte a la radiodifusión televisiva, por lo que deben fomentar la producción y distribución de obras europeas, contribuyendo de manera efectiva a la promoción de la diversidad cultural, mediante contribuciones financieras para la producción y la adquisición de derechos de obras europeas y su presentación atractiva.

Estos servicios aumentan la capacidad de elección de los consumidores, por lo que Europa no considera justificada la creación de normas detalladas para regir la comunicación comercial audiovisual en los contenidos a petición. No obstante, toda

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

comunicación comercial audiovisual debe prestar atención no solo a las normas de identificación, sino también a un conjunto básico de normas cualitativas orientadas a la consecución de objetivos claros de política pública.

Entienden los legisladores que la evolución del mercado y la tecnología ofrece a los usuarios una mayor capacidad de elección y responsabilidad por parte del usuario; por lo que la regulación en materia de publicidad y comunicación comercial debe implementar un cierto grado de flexibilidad, reclamando el cumplimiento del principio de separación únicamente para la publicidad televisiva y la televenta, mientras que permite el emplazamiento de productos bajo determinadas circunstancias, a menos que un Estado miembro decida otra cosa o se haga de manera encubierta.

En este punto, se ha de atender, además, a las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales; y 2004/33/CE, que prohíbe las actividades de publicidad y patrocinio de cigarrillos y otros productos del tabaco en los medios impresos, servicios de la sociedad de información y difusión radiofónica; así como al Reglamento 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, que se ocupa de las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables de los alimentos[130].

Debido al aumento de las posibilidades de los espectadores para esquivar la publicidad a través del uso de las nuevas tecnologías, Europa reafirma su convicción de que deja de tener justificación la construcción de un corpus legislativo pormenorizado en materia de inserción de los anuncios para proteger al espectador, una de las claves de la futura política regulatoria en la red. Respalda nuevas formas de publicidad, como la pantalla dividida, la publicidad virtual y la publicidad interactiva. Permite, asimismo, la colocación de productos siempre que se identifique claramente al comienzo del programa, aunque no se podrá hacer en espacios informativos, de actualidad, documentales y programas infantiles.

No aumenta la cantidad de tiempo por hora que es admisible la publicidad, pero ofrece a los organismos flexibilidad con respecto a su inserción, siempre que no perjudique indebidamente la integridad de un programa. Se

[130] Recogido de forma expresa también en la LGCA.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

mantiene, por tanto, el límite de 12 minutos la más absoluta prohibición de la comunicación audiovisual con fines comerciales encubiertos. Se elimina, también el intervalo mínimo de 20 minutos entre bloques, aunque habrá que respetar tramos de 35 minutos sin interrupciones en películas cinematográficas, programas infantiles y espacio de actualidad e información.

El emplazamiento de productos es una realidad en las obras audiovisuales para televisión y cinematográficas, por lo que se necesita trabajar con normas específicas. Lo primero que hacen ambas directivas, 2007 y 2010, es concretar su definición: toda forma de comunicación comercial audiovisual consistente en incluir o referirse a un producto, servicio o marca comercial de manera que aparezca en un programa, a cambio de una remuneración o contraprestación similar.

Está sujeto a las mismas normas cualitativas y restricciones aplicables a la comunicación comercial audiovisual. El criterio determinante para distinguir patrocinio y emplazamiento de producto es que en el emplazamiento la referencia a un producto está incorporada en la acción del programa.

No obstante, la regla europea es, cuando menos, ambigua en este punto: "Debe prohibirse, en principio, el emplazamiento. No obstante, es conveniente que existan algunas excepciones para determinados tipos de programas, sobre la base de una lista positiva. Los Estados miembros deben tener la posibilidad de optar por no acogerse a dichas excepciones, parcialmente o en su totalidad, por ejemplo al autorizar el emplazamiento de producto únicamente en programas que no se hayan producido exclusivamente en dicho Estado miembro". Continúa, la norma, exponiendo que debe prohibirse el patrocinio y el emplazamiento cuando este influya en el contenido del programa y afecte la responsabilidad e independencia editorial de prestador.

Esto corrobora que en materia publicitaria, foco de atención prioritario junto a la protección del menor, siguiendo la dinámica de flexibilización, se apuesta por la autorregulación y la corregulación.

Deja libertad a los Estados para la transposición jurídica de la norma y reclama una colaboración estrecha entre los organismos reguladores nacionales y la Comisión para garantizar la correcta aplicación de los principios acordados; por lo

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

que se asume la puesta en marcha de procesos nacionales de translación del acuerdo comunitario. El derecho de réplica, articulado en función a las normas nacionales, será también efectivo en el ámbito de los servicios en línea.

4.3.3.1. Legislar Mejor (Better regulation)

La revisión normativa se adscribe a la dinámica *Legislar mejor* (*Better Regulation*) e *i2010- Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo* (*An European Information Society for Growth and Employment*).

Better regulation parte de la convicción de que la forma en la que se legisla determina el alcance de los objetivos planteados. Surge en el contexto renovado de las estrategias de Lisboa, reorientadas hacia el crecimiento, el empleo y los valores sociales y medioambientales; con la pretensión de simplificar y perfeccionar el marco regulador en base al principio de proporcionalidad y con miras a la eficiencia de las normas. La iniciativa se articula en torno a tres líneas genéricas. (1) Promover los instrumentos de la Unión Europea que permiten conocer y aplicar una mejor legislación. (2) Satisfacer y reducir la carga administrativa y la evaluación del impacto. (3) Trabajar más estrechamente con los Estados miembros y reforzar el diálogo constructivo, tanto a nivel comunitario, como nacional.

4.3.3.2. i2010: La sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo (i2010: A European Information Society for Growth and Employment)

Como parte de una estrategia de innovación tecnológica, la Comisión aprobó la iniciativa *i2010*, enfocada al fomento del empleo y al crecimiento de los sectores relacionados con la sociedad de la información y los medios de comunicación. Pretende favorecer la producción de contenidos europeos, la evolución de la economía digital y el desarrollo de las TIC. Es un planteamiento de convergencia que implica el desarrollo de instrumentos reguladores, de investigación y procesos asociativos con la industria. Mediante la iniciativa, la Comisión se compromete a crear un marco coherente en el mercado interior para los servicios de la sociedad de la información y de comunicación audiovisual.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Surge en la reunión de Lisboa (diciembre de 2007) como marco estratégico en el que encuadrar las políticas de la Comisión Europea relativas a la sociedad de la información (SI) y los medios de comunicación. Los objetivos básicos son dos: fomentar el conocimiento y la innovación y crecer a la vez que se genera emplea, cuantitativa y cualitativamente. Adquiere forma a través de una Comunicación de la CE (1 de junio de 2005) al Consejo, Parlamento y Comité Económico y Social europeos y al Comité de las Regiones.

Antes de que *i2010* viera la luz, la Comisión trabajó en dos proyectos que funcionaron como banco de experimentación: e-Europa y la comunicación "El futuro de la política reglamentaria europea".

La génesis de la creación de un espacio europeo único de la información era construir un mercado interior abierto y competitivo, que estimulara servicios digitales definidos por contenidos ricos y diversificados, adquiridos a través de una banda ancha asequible y segura. Sus horizontes eran cuatro: aumentar la velocidad de los servicios de banda ancha en Europa; fomentar los nuevos servicios y contenidos en línea; potenciar los dispositivos y las plataformas capaces de "hablar entre sí"; y fortalecer internet frente al fraude, los contenidos nocivos y los fallos tecnológicos.

Para alcanzar este escenario compartido, la Comisión acometió una revisión del marco regulatorio de las comunicaciones electrónicas –incluida la gestión eficaz del espacio radioeléctrico- enfocó desde la coherencia los estadios de modernización del marco jurídico de los servicios audiovisuales (empezando por la revisión de la Directiva de Televisión sin Fronteras, en 2005) y de los elementos del acervo comunitario que tenían incidencia en los servicios de la sociedad de la información y los medios, y promulgó el apoyo decidido y constante a la creación y circulación de contenidos europeos, a través de programas como *eLearning* o *eContentplus*. Se apostó, asimismo, por la interoperabilidad, especialmente en la gestión de los derechos digitales, y el reforzamiento de la seguridad en internet, a partir de la autoprotección, la vigilancia, el seguimiento de las amenazas y la respuesta rápida y eficaz contra los ataques y fallos del sistema.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Así, el comercio electrónico adquiere una importancia notoria, con el objetivo de eliminar las barreras tecnológicas, organizativas y jurídicas para la implementación de las TIC en el parqué empresarial, especialmente en el sector de las pymes, como parte de la estrategia global de innovación empresarial y adaptación a las nuevas necesidades de capacitación.

A través del empoderamiento de la inclusión, Europa aspira a reforzar la cohesión social, económica y territorial, así como fomentar el crecimiento sostenible mediante la mejora de los servicios públicos y los ratios de calidad de vida. Entre las propuestas principales aparecen la mejora de la accesibilidad y la inclusión electrónicas y la cobertura territorial de las TIC y su presencia en los servicios públicos, siempre con el propósito de corregir las fracturas regionales.

En las postrimerías de la iniciativa, la Comisión publicó un informe donde se hacía balance de los logros alcanzados (entre 2005 y 2009) y los objetivos que aún quedaban por afrontar antes de 2010. Esta evaluación concluía que, efectivamente, se había producido una mejora económica y social. Aumentó el número de europeos en línea (especialmente en los grupos desfavorecidos), se gestaron importantes avances en campos como microelectrónica o la atención sanitaria, las TIC ganaron presencia en todas las políticas y Europa se convirtió en referente mundial en el uso de banda ancha y telefonía móvil.

Sin embargo, también se certificó la existencia de un importante atraso en inversión e investigación en I+D, en comparación con Estados Unidos (un 50% menos), Japón o Corea del Sur. Para corregir este atraso, se fomenta la asociación de los sectores privados y público en el desarrollo de iniciativas, la coordinación de plataformas tecnológicas y el emplazamiento del sector público como el primer comprador de innovación[131].

En *i2010* continuaba insistiéndose en la lucha contra la brecha digital como meta prioritaria, crear un mercado europeo único para la economía digital, más inversión de los gobiernos nacionales y la reordenación del espacio radioeléctrico a través del dividendo digital. La disparidad nacida de los grupos de regulación llevó a la Comisión a proponer la creación de una estructura externa que funcionara como

[131] Resulta paradójico en la actualidad tras conocerse los recortes de muchos Estados, entre ellos España, en las partidas destinadas a I+D+i.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

mecanismo de cooperación. La Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas (EECMA, por sus siglas en inglés) acabaría siendo remplazada por el Organismo Europeo de Reguladores de Telecomunicaciones (ORECE).

Con la caducidad de la iniciativa *i2010: La sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo* emergió la *Agenda Digital para Europa 2010-2020* (*Digital Agenda for Europe 2010-2020*), su política heredera.

El corpus –concebido como un esfuerzo coordinado de la Unión Europea y los gobiernos nacionales, regionales y locales- gira en torno a tres ejes: (1) Crecimiento inteligente: impulsar el conocimiento, la innovación, la educación y la sociedad digital. (2) Crecimiento sostenible: mayor eficiencia en el uso de recursos y de competitividad de las empresas. (3) Crecimiento integrador: aumentar la participación en el mercado de trabajo, mejora en la adquisición de cualificaciones y lucha contra la pobreza.

Sus objetivos angulares, a cumplir antes del cambio de década, son cinco. En primer lugar, prevé que el 75% de la población entre 20 y 64 años tenga empleo; estima que para 2020 la Unión Europea ha de invertir el 3% de su PIB en I+D (objetivo que parece poco asumible en un clima de austeridad) la tasa de abandono escolar debe situarse en valores inferiores al 10% de la población y superar la barrera del 40% en la cualificación de la juventud; habrá de alcanzarse, además, el objetivo 20/20/20 (Reducir un 20% las emisiones de gases efecto invernadero, rebajar otro tanto el consumo energético e implementar las energías renovables hasta la misma cifra), y reducir 20 millones las personas expuestas a la pobreza.

Los planes de actuación se diseñaron en torno a cuatro directrices: la unión de la innovación (reorientar la política de I+D en pos de la inversión y la eficiencia); el movimiento de la juventud (estudiantes y profesionales); el uso eficiente de los recursos, y la digitalización completa de Europa.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

4.3.4. Comunicaciones electrónicas y autoridades en los sectores de las telecomunicaciones y del audiovisual en Europa

Tanto lo audiovisual, como las comunicaciones electrónicas, evolucionan desde el oligopolio a un mercado enfocado al progreso tecnológico y la competencia. En el año 2002, el Parlamento Europeo y el Consejo desarrollaron la Directiva 2002/21/CE, relativa al marco regulador común de las redes y los servicios de las comunicaciones electrónicas.

La norma formaba parte de un paquete de medidas destinado a hacer más competitivo el sector de las comunicaciones electrónicas, completado por las directivas de autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas; de acceso a las redes y de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión; una relativa al acceso universal; y otra referente al tratamiento de los datos personales.

La decisión comunitaria de regular el espectro radioeléctrico modificó el contexto de las telecomunicaciones con las políticas *Legislar Mejor* y *Derechos de los Ciudadanos*, además de con la creación del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE, BEREC si tenemos en cuenta su siglas en inglés). Es, el de la Directiva 2002/21/CE, un entorno armonizado que, además, alberga medidas sobre discapacidad, disposiciones sobre las Autoridades Nacionales de Regulación (ANR) e incluye conceptos nuevos, como radiofrecuencia o derechos de paso.

Tomando como referencia la convergencia tecnológica, no se limita a redes y servicios de telecomunicaciones, sino que aborda todas las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, matiz que supone añadir la telefonía vocal fija, las comunicaciones móviles de banda ancha y la televisión por cable y satélite. Se excluyen, no obstante, los contenidos difundidos y los servicios financieros, así como los terminales destinados a facilitar el acceso para personas con discapacidad.

Las ANR son los organismos de control de primera instancia, nexo entre los Estados y el ORECE. Las ANR –una vez constituida, en España la autoridad es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en sustitución de la Comisión

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

del Mercado de las Telecomunicaciones[132]- son, por definición normativa, organismos independientes que regulan ex ante los mercados. Entre su catálogo de objetivos figuran las obligaciones de garantizar el derecho de recurso de los usuarios y las empresas suministradores, ser independientes y transparentes, así como también la consolidación del mercado interior. Deben, asimismo, velar porque el usuario obtenga el máximo beneficio en cuanto a posibilidades de elección, precio y calidad; y promover un uso eficiente y una gestión eficaz de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración.

Para el desarrollo del mercado interior se postula el establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas y la interoperabilidad entre los distintos servicios, además de la cooperación con el ORECE y la Comisión para construir una reglamentación sólida y asegurar su aplicación coherente.

Las ANR cumplen también con la misión de promover los intereses de los ciudadanos europeos, velando por el acceso universal y la protección de su intimidad. Se ocupan de la numeración, denominación y direccionamiento, de los derechos de paso, la coubicación o uso compartido de elementos de redes y los recursos asociados al suministro.

Gestionan, además, el uso de las radiofrecuencias. En este punto, los Estados cuentan con la potestad de intervenir para evitar interferencias perjudiciales, proteger la salud pública frente a los campos electromagnéticos, asegurar la calidad técnica del servicio, optimizar el uso compartido de las radiofrecuencias, promover el uso eficiente del espectro, y los objetivos de interés general, como la seguridad de la vida humana o la cohesión social.

Los prestadores deben garantizar la seguridad e integridad de las redes, cumplimiento que debe ser verificado por las autoridades correspondientes. Las

[132] Desde su creación, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha sido árbitro en los conflictos entre operadores, ha supervisado que su financiación sea correcta y que cumplan las obligaciones impuestas por ley (incluido el acceso universal). Entre sus funciones, asesorar al Gobierno y ejecutar tareas de inspección y sanción. Los recursos económicos de la CMT provenían, además de cómo resultado del rendimiento acumulado por sus recursos propios, casi en su totalidad de la liquidación de tasas devengadas por la prestación de servicios (pago de los operadores por explotar redes o prestar servicios de comunicaciones electrónicas o a la recaudación por la emisión de certificaciones registradas), la elaboración de dictámenes técnicos y la realización de actividades inspectoras y comprobaciones técnicas.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

ANR y el ORECE[133] analizan los mercados, plantean vías de normalización. Recomiendan y la Comisión regula, teniendo siempre con referencia la competitividad del mercado. Pretenden estimular la interoperabilidad de la televisión digital, para favorecer el flujo de la información, el pluralismo de los medios y la diversidad cultural.

4.3.4.1. Autoridades audiovisuales

En la configuración de los *western media systems* (Hardy 2008) la presencia de organismos de control independientes ha sido capital. No solo en Europa[134], donde su presencia es tan notoria como la de los medios públicos, también en Estados Unidos, ambiente en el que la existencia de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) se ha entendido como el contrafuerte a la libertad de mercado (Gibbons y Humphreys 2012).

Hasta la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, España era el único país de Europa que no disponía de una autoridad audiovisual independiente. La eficacia de la CNMC no podrá ser verificada hasta que su actividad esté normalizada, pero de acuerdo con los comentarios expuestos por los expertos que ha participado en esta investigación, difícilmente se asemejará a organismos como el CSA francés o la Ofcom, en Reino Unido:

> "The British regulator Ofcom is an exceptional model of good governance (it is highly transparent, relatively consultant in its rule making, it conducts remarkable forms of democratic involvement and consultation) (...) Ofcom, in somehow, has been an exemplary regulator, in concentration processes, for instance. Regardless, my own view

[133] El ORECE, que reemplaza al Grupo de Entidades Reguladoras de las redes y servicios de comunicaciones (GRE), construido al albur de la Decisión 2002/627/CE; asesora y asiste a la Comisión Europea en el desarrollo del mercado interior, estableciendo un vínculo entre las ANR y la Comisión. El Organismo entró en vigor en enero de 2010 como órgano de reflexión y debate. Su misión fundacional es desarrollar y difundir entre las ANR buenas prácticas reguladoras, metodologías, planteamientos y directrices de regulación de la Unión Europea, así como crear dictámenes y elabora informes sobre cuestiones relativas a comunicaciones electrónicas. Está encabezado por un Consejo de reguladores, formado por los directores y representantes de las ANR, y está asistido por la Oficina, que le proporciona asistencia administrativa y profesional y recopila información sobre las ANR. El ORECE recibe sus fondos de una subvención de la Unión Europea y de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros y sus instancias de control. Además de a los GRE, el Organismo sustituye a la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones, víctima de su incapacidad para mantener en equilibrio los egos nacionales, resolver la falta de democracia en la toma de decisiones a nivel europeo en materia de telecomunicaciones y de la devaluación de la posición de los reguladores nacionales.

[134] Las autoridades audiovisuales de los distintos Estados europeos utilizan como foro de discusión supranacional la EPRA (European Platform of Regulatory Authorities), que trabaja en sintonía con el EAO (European Audiovisual Observatory). Para un mayor conocimiento de ambas instituciones, visítense los sitios web *www.epra.org* y *www.obs.coe.int*

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> is this: we need a bubble of democratic involvement. Regulation became more complex in terms of policy making, the market complexity, economics expectations… we had an increasing, complex and technocratic element which motivated a consensus in British culture about the necessity of a regulator, but if there is not this cultural consensus, that necessity cannot be distinguished" (JH e[p]: 15 y 27).

Habla Hardy de "consenso cultural" como fuente principal de gobernanza, para evitar que tanto el mercado, como la politización de los medios se valgan del interés público para tomar ventaja; que es lo que ha ocurrido desde la apertura del sector: "La clase política no quiere dejar la regulación en manos independientes, quieren tener ellos el control (JMPA e[p]: 8)".

> "Las empresas privadas argumentan la censura cuando se propone crear una autoridad independiente, al estilo de las existentes en todas las sociedades avanzadas, en cambio no dicen nada cuando esta capacidad recae directamente sobre un Ministerio. Esto difícilmente comprensible si no introducimos la hipótesis del déficit de intervención, es decir, la intervención es mucho menor si la responsabilidad recae sobre un ministro, que si es competencia de una autoridad independiente. El Ministerio es más fácil de presionar y condicionar por cuestiones políticas de lo que sería una autoridad independiente". (EMG 2013 e[p]: 13).

La "carencia democrática" (VCC [e]) que ha supuesto la ausencia de autoridades audiovisuales independientes se advierte también en el futuro, conocidas la dimensión y funciones del regulador único, significativamente inferiores a la definición que la Ley General de Comunicación Audiovisual preparó para el CEMA.

4.3.4.2. Del CEMA a la CNMC

El Título quinto de la LGCA era para el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), sus funciones y estructura. Debería haber funcionado desde los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual, aunque su constitución efectiva nunca llegó a vislumbrarse, a pesar de que el Consejo de Ministros del Gobierno socialista de Zapatero el 3 de junio de 2011 alcanzó un acuerdo –Orden PRE/1483/2011, de 3 de junio- para impulsar la constitución efectiva e inmediata del CEMA, justificando la urgencia:

> "La creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales supone una garantía de independencia y neutralidad que permite no sólo la libre competencia entre los prestadores de servicios audiovisuales, así como la transparencia y el pluralismo del

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

sector, sino también la defensa de los espectadores y, muy especialmente, de los menores (...) Homologando nuestro marco regulatorio audiovisual con el resto de países de la Unión Europea."

Se acordó:

Primero.–El Gobierno llevará a cabo los contactos necesarios con los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados para concluir el acuerdo previsto en el artículo 49.1 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, con el fin de que el Presidente y los Consejeros del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales sean propuestos por el Congreso de los Diputados y nombrados por el Gobierno.

Segundo.–El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales celebrará su sesión constitutiva en el plazo máximo de quince días desde la fecha de nombramiento de sus miembros.

Tercero.–El Ministerio de la Presidencia elaborará y remitirá al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales el proyecto de Real Decreto de estructura orgánica del citado Consejo, previsto en el artículo 49.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, para que emita, con carácter urgente, informe previo a su aprobación por el Consejo de Ministros, que se producirá en el plazo máximo de dos meses desde la sesión constitutiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

El Real Decreto de estructura orgánica del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, que se someterá a la previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda prevista en el artículo 66.2 de la Ley 7/1996, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, debe cumplir estrictamente el Plan de Austeridad 2011-2013 aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010, e instrucciones concordantes, de tal forma que su aprobación no podrá suponer un incremento neto del gasto, en especial en relación a los gastos de personal.

Cuarto.–El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales aprobará el Reglamento de Régimen Interior previsto en el artículo 49.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, en el plazo máximo de un mes desde la entrada en vigor del Real Decreto de estructura orgánica.

Quinto.–Transitoriamente, y hasta que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales disponga de medios propios, ejercerá sus funciones siendo asistido desde el punto de vista material, técnico y de servicios, por la Subdirección General de Medios Audiovisuales de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. A estos efectos, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información realizará la labor de instrucción y propuesta correspondientes a los procedimientos administrativos que haya de resolver el Consejo. Estas funciones serán desempeñadas por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> y para la Sociedad de la Información, con cargo a sus propias disponibilidades presupuestarias.
>
> Asimismo, y con la misma transitoriedad, el ejercicio por el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de las competencias que, hasta la entrada en vigor de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, correspondían a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, será atendido con los medios personales y materiales de esta última.
>
> Sexto.–Igualmente, y hasta que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales disponga de medios propios, el Ministerio de la Presidencia prestará el apoyo necesario para la constitución efectiva, el funcionamiento ordinario y la gestión de los servicios del Consejo.
>
> Séptimo.–El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales podrá tener un patrimonio propio distinto del de la Administración General del Estado, conforme a las previsiones del artículo 52 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, sin perjuicio de los bienes del Patrimonio del Estado que se les adscriban para el cumplimiento de sus fines. La administración y gestión de su patrimonio se regirá por lo previsto en la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
>
> Octavo.–De conformidad con lo previsto en el artículo 52.1.a) de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, el Gobierno presentará a las Cortes Generales un proyecto de ley por el que se establezcan y regulen las tasas que haya de percibir el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales por la prestación de sus servicios, para que entren en vigor el 1 de enero de 2012" (Orden PRE/1483/2011).

El gran error se encuentra en el primer punto del acuerdo, al no fijar un plazo máximo para el nombramiento de los consejeros y anular, en la práctica, el resto de fechas contempladas en el documento.

De esta manera, la orden no se hizo efectiva al adelantarse las elecciones generales y a finales de enero de 2012 el Gobierno de Mariano Rajoy decidió, como medida de apoyo a la Ley de Economía Sostenible, reestructurar los organismos reguladores e idear la CNMC.

La creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia –adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad- supone una remodelación de gran calado (CMT 2012) al reagrupar a siete reguladores sectoriales, todos ellos de carácter no financiero: Comisión Nacional de la Competencia, Comisión Nacional de la Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional Postal, Comité de Regulación Ferroviaria, Comisión de Regulación Aeroportuaria y

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (los tres últimos no llegaron a entrar en funcionamiento).

Para la CMT, los cambios planteados por el surgimiento del nuevo organismo pueden incidir de manera crucial, a medio y largo plazo, en el precio y calidad de los servicios, aunque queda en incertidumbre si esa incidencia será positiva, mejorando la productividad y competencia efectiva de la economía española, o no.

El regulador ha argumentado cinco razones básicas para justificar la creación de la CNMC (Mendoza Losana 2013): seguridad jurídica (a mayor número de organismos, más riesgos de duplicidades y contradicciones); austeridad y aprovechamiento de economías de escala; menor riesgos de influencia (política y económica) en el regulador; y mayor eficiencia en el control de la competencia.

Sin disponer de una trayectoria que estudiar es inverosímil trabajar sobre las hipótesis planteadas, aunque un importante número de análisis previos, como el informe de la CMT de 2012 y los de la CNC de 2012 y 2013, y los escenarios planteados en el presente trabajo doctoral por expertos como Emili Prado, Enrique Bustamante, Ángel García Castillejo, José María Souvirón o Ramón Zallo, partiendo de la experiencia en otros países del entorno, no son tan optimistas como los presentados por el Gobierno.

La CNMC se configura como un organismo público[135] con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Su actividad se rige por lo dispuesto en su ley de creación –Ley 3/2013, de 4 de junio-, en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y en la legislación especial de los mercados y sectores sometidos a su supervisión y, supletoriamente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en su disposición adicional décima; por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y por el resto del ordenamiento jurídico (Mendoza Losana 2013).

[135] De acuerdo con lo establecido en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Desempeña funciones de salvaguarda de la competencia (supervisión, consultivas y de arbitraje) y de supervisión reguladora (sectoriales), en aquellos mercados donde la aplicación de la normativa de defensa de la competencia resulta insuficiente. Esto es, en los sectores las comunicaciones electrónicas y la comunicación audiovisual, los mercados de la electricidad y de gas natural, el sector postal, las tarifas aeroportuarias y aspectos concretos del sector ferroviario. Son tareas de supervisión y control, con capacidad para elaborar normas vinculantes y con potestad sancionadora.

La CNMC devuelve a los ministerios implicados las competencias de índole administrativa, y, en el caso concreto del audiovisual, se atribuye al Ministerio de la Presidencia, como explicábamos anteriormente, la decisión sobre el catálogo de asuntos de interés general, referido en el artículo 20.1 de la LGCA.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo será el encargado de recibir las comunicaciones de inicio de actividad, llevar el registro estatal de prestadores, decidir sobre las cuestiones relativas a los títulos habilitantes (duración, renovación, modificación, celebración de negocios jurídicos y extinción), certificar la emisión en cadena de prestadores radiofónicos y verificar las condiciones de los artículos 36 y 37 de la Ley 7/2010 en materia de limitación de adquisición de participaciones entre operadores del servicio de comunicación audiovisual.

En lo relativo a la estructura orgánica, el máximo órgano de gobierno es el Consejo, órgano colegiado de decisión que actúa en Pleno y en Salas y cuyas resoluciones agotan la vía administrativa, siendo impugnables únicamente mediante procesos contencioso-administrativos.

Se trabajará con dos salas, cada una con cinco miembros nombrados por el Pleno y que deberán ir rotando según la periodicidad que se determine. La Sala de la Competencia estará presidida por el presidente, y la Sala de Regulación Sectorial la dirigirá el vicepresidente.

El Consejo está formado por diez miembros. Presidente, vicepresidente y ocho consejeros; nombrados por el Gobierno mediante real decreto a propuesta del ministro de Economía y Competitividad. Deben ser profesionales de reconocido prestigio en el ámbito de actuación de la CNMC, aunque no se especifica cuál. El

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Congreso de los Diputados, a través de la comisión competente y por mayoría absoluta, puede vetar el nombramiento propuesto en el plazo de un mes.

El mandato de los miembros del Consejo es de seis años, sin posibilidad de reelección. La renovación se hará parcialmente cada dos años, considerándose la opción de que los consejeros afectados en la primera renovación parcial puedan ser reelegidos por un nuevo mandato de seis años.

En este apartado, La LGCA concibió para el CEMA una estructura formada por Presidencia, Vicepresidencia y siete consejerías (la Ley de Economía Sostenible –Ley 2/2011, de 4 de marzo- alteró la composición, cifrándola en una Presidencia y seis consejerías), cuyos titulares serían nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos, que sería absoluta si pasados dos meses no se hubiera logrado acuerdo.

La participación ciudadana en el CEMA se canalizaba a través del Comité Consultivo, que también hace las veces de órgano de asesoramiento. Comparte Presidente con el Consejo, aunque este no tiene voto en sus informes. Sus miembros serían designados en representación de los servicios de comunicación audiovisual de cobertura estatal, de las organizaciones representativas del sector de la producción audiovisual y de los anunciantes, y de las asociaciones de defensa de los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, con representación acreditada en ámbito estatal.

La puesta en marcha de la CNMC[136], cuyo consejo se constituyó el jueves 26 de septiembre de 2013, supone la extinción de los organismos anteriores y la asunción de los bienes sobrantes de la fusión en el patrimonio de la Administración General del Estado y la integración del personal, de acuerdo con lo previsto en las disposiciones adicionales de la ley.

4.3.4.3. Dirección de Telecomunicaciones del Sector Audiovisual

El ejercicio de supervisión y control del escenario audiovisual, que en los primeros momentos de la reforma impulsada por Zapatero iba a desplegarse en una norma específica –Ley de Creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (2005)- y

[136] El primer presidente de la CNMC es José María Marín Quemada, ex vocal del Banco de España.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

que con posterioridad acabó integrándose en un capítulo –el quinto- de la LGCA, se reduce en el texto de origen de la CNMC de un artículo –el noveno- y doce funciones –ejecutadas a través de la Dirección de Telecomunicaciones del Sector Audiovisual (Instrucción de Telecomunicación y Servicios Audiovisuales)-, más cercanas a una dimensión de recomendación que a la capacidad real de ordenación del sector audiovisual:

1. Controlar el cumplimiento por los prestadores del servicio de comunicación televisiva de cobertura estatal, y por los demás prestadores a los que les sea de aplicación, de las obligaciones relativas a la emisión anual de obras europeas y a la financiación anticipada de la producción de este tipo de obras en los términos de lo dispuesto en el artículo 5 la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.
2. Controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para garantizar la transparencia en las comunicaciones audiovisuales conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.
3. Controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo. En el ejercicio de esta función, la Comisión se coordinará con el departamento ministerial competente en materia de juego respecto a sus competencias en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, a efectos de hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad.
4. Supervisar la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente y los códigos de autorregulación en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.
5. Velar por el cumplimiento de los códigos de autorregulación sobre contenidos audiovisuales verificando su conformidad con la normativa vigente, en los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.
6. Controlar el cumplimiento de las obligaciones, las prohibiciones y los límites al ejercicio del derecho a realizar comunicaciones comerciales audiovisuales impuestos por los artículos 13 a 18 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.
7. Controlar el cumplimiento de las obligaciones y los límites impuestos para la contratación en exclusiva de contenidos audiovisuales, la emisión de contenidos incluidos en el catálogo de acontecimientos de interés general y la compraventa de los derechos exclusivos en las competiciones futbolísticas españolas regulares, en

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

los términos previstos en los artículos 19 a 21 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición adicional duodécima de esta Ley.

8. Vigilar el cumplimiento de la misión de servicio público encomendada a los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito estatal, así como la adecuación de los recursos públicos asignados para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el Título IV de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.
9. Garantizar la libertad de recepción en territorio español de servicios audiovisuales cuyos titulares se encuentren establecidos en un Estado miembro de la Unión Europea, adoptando las medidas previstas en el artículo 38 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, cuando dichos servicios infrinjan de manera grave y reiterada la legislación en materia de protección de los menores frente a la programación audiovisual o contengan incitaciones al odio por razón de raza, sexo, religión o nacionalidad.
10. Adoptar las medidas de salvaguarda de la legislación española cuando el prestador de un servicio de comunicación audiovisual televisiva establecido en otro Estado miembro de la Unión Europea dirija su servicio total o principalmente al territorio español y se hubiera establecido en ese Estado miembro para eludir las normas españolas más estrictas, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 39 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.
11. Resolver sobre el carácter no publicitario de los anuncios de servicio público o de carácter benéfico, previa solicitud de los interesados, de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional séptima de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.
12. Realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por Ley o por Real Decreto.

En materia de resolución de conflictos, corresponde a la CNMC intervenir en las disputas relacionadas con la cesión de canales de radio y televisión (artículo 31 de la LGCA), y con el acceso a estadios y recintos deportivos por los operadores radiofónicos (artículo 19.4 de la LGCA).

Al ser un organismo independiente, el rango de actuación del CEMA en el entorno televisivo era mucho más amplio que el dispone la actual Comisión. La Ley lo dotaba de plena capacidad de actuación. Su finalidad era garantizar el libre ejercicio de la comunicación audiovisual, la plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley, la transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual, y proteger la independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos, así como el cumplimiento de la misión de servicio público que se le ha encomendado.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Entre su catálogo de funciones –en sintonía con sus homólogos europeos- se encontraban la de adoptar las medidas precisas para garantizar el cumplimiento de la legislación española y europea; aprobar la relación de acontecimientos de interés general para la sociedad; recibir las comunicaciones de inicio de actividad; informar sobre el pliego de condiciones de los concursos para conceder licencias (el CEMA sería competente para decidir sobre la renovación de las licencias, autorizar la celebración de negocios jurídicos sobre ellas y declararlas extinguidas, según lo establecido en la Ley); llevar el registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual; controlar las condiciones que fija la Ley en la adquisición de participaciones entre operadores; la emisión en cadena por parte de los agentes radiodifusores que así lo solicitasen; determinar los criterios y procedimientos de medición de audiencia a efectos de velar por el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y plural; vigilar el cumplimiento de la misión de servicio público y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello; evaluar el efecto de los avances de la tecnología en relación con posibles modificaciones en la definición y ampliación de la encomienda y los servicios públicos; arbitrar, previo acuerdo entre las partes, en los conflictos surgidos entre prestadores audiovisuales; ejercer la potestad sancionadora en los términos que establece la normativa (decisión, ahora del ministro de Presidencia); y, a modo de espíritu general, velar por el cumplimiento de la Ley. El CEMA también tendría competencias sobre el mercado cinematográfico.

Además de lo expuesto, tendría como deber asesorar a las Cortes Generales, al Gobierno, a los organismos reguladores y, a petición, a las autoridades audiovisuales independientes autonómicas en cualquier asunto relacionado con el audiovisual. Podría emprender acciones coordinadas con las autoridades audiovisuales europeas y autonómicas, y también con las administraciones responsables en materia de telecomunicaciones.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

4.4. Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal

Hemos comprobado que la reforma de 2004 presenta una lógica inductiva que parte de normas específicas hasta alcanzar un texto que se ocupa de la regulación del sector. En ese camino, el primer paso fue la legislación del servicio público de radiodifusión mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal (LRTTE), que introdujo en la escena audiovisual española lo acordado en el Protocolo 32 del Tratado de Constitución de la Comunidad Europea sobre el sistema de radiodifusión de los Estados miembros, en el que, recordemos, se defiende con firmeza la necesidad de que existan sistemas de radiodifusión pública, como sustento de los valores democráticos, sociales y culturales de cada sociedad y como respaldo del pluralismo de los medios de comunicación.

La LRTTE desarrolla tres de los principios básicos propuestos por el Comité de Sabios. Primero, conserva el servicio público de radiodifusión a nivel estatal. Asimismo, trata de garantizar su independencia a través de un estatuto y el control de las Cortes Generales. En tercer lugar, insiste en la promoción de una programación de calidad y la producción española (CMT 2006).

La ley creó la Corporación RTVE, a partir de la disolución del Ente Público RTVE, cuya constitución fue aprobada por el Parlamento el 1 de enero de 2007, y la dotó de un marco jurídico acorde al contexto europeo y los avances tecnológicos del sector.

Su vocación fue la de mantener la atribución del servicio púbico de radio y televisión estatales –con previsiones de especial interés- tras un proceso complejo en el que la deuda acumulada, 7.811 millones de euros a finales de 2007 (Jivkova-Semova 2011), cuestionó la rentabilidad de un organismo que, bajo el control de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales[137] (SEPI), emprendió una profunda restructuración a partir del Informe Para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado.

[137] El Ente Público RTVE quedó adscrito a la SEPI el 1 de enero de 2001, en virtud a la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medias fiscales, administrativas y de orden social. Con la creación de la CRTVE se le encarga la disolución, liquidación y extinción del Ente y las sociedades TVE, S.A. y RNE, S.A., cuya extinción fue autorizada por la LGCA una vez se cedieron los activos y pasivos a SME TVE, S.A. y SME RNE, S.A.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La ley estableció que se elegiría al Presidente de la Corporación por una mayoría cualificada de dos tercios del Congreso de los Diputados. Con la reforma del Gobierno en 2012, la mayoría cualificada solo es exigible durante 24 horas, luego basta una mayoría absoluta.

En su breve historia como Corporación (2006-), TVE ha tenido tres presidentes (Luis Fernández Fernández, Alberto Oliart Saussol y, actualmente, Leopoldo González Echenique Castellanos de Ubao) y una presidencia rotatoria entre los miembros del Consejo de Administración[138].

La Corporación[139] adquiere forma de sociedad mercantil con especial autonomía. Se trata de una sociedad anónima cuyo capital social será íntegramente estatal (independiente respecto al Gobierno y la Administración General del Estado[140]) y que, a su vez, contiene dos empresas: la Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española (heredera de TVE, S.A.) y la Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España (antigua RNE, S.A.).

Entre los elementos que la distinguen de su antecesor se encuentra el carácter patrimonial de sus bienes y derechos, existiendo una compensación por las obligaciones derivadas del servicio público. No puede difundir ningún tipo de comunicación audiovisual comercial (artículo 43 de la LGCA). La financiación pública se justifica por el desempeño de la misión de servicio público, estructurada y definida mediante un mandato-marco y contratos-programa (aún pendiente).

Concibe el servicio público como un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas, con el objetivo de producir, editar y difundir un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de públicos y que satisfagan sus necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento difundiendo sus identidades, defendiendo la diversidad cultural, impulsando la sociedad de la información,

[138]Tras la dimisión de Alberto Oliart y hasta el nombramiento de González Echenique, el Consejo de Administración asumió la presidencia (de manera rotatoria) de la Corporación.

[139] La organización de la Corporación se rige por regulación societaria en los términos recogidos en la Ley 17/2006. Sus bienes y derechos son de dominio privado o patrimoniales y su personal se rige por relaciones laborales, comunes o especiales, sujetas a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores. Está sujeta, en primer orden, a la Ley 17/2006 y a lo dispuesto en sus estatutos sociales, aplicándose en segundo lugar la LGCA.

[140] Es una sociedad mercantil estatal que funciona de acuerdo con los términos previstos en el apartado tercero de la disposición adicional duodécima de la LOFAGE y no de un Ente público empresarial contemplados en el capítulo III de la Ley (López García 2010).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

promoviendo el pluralismo, la participación, accesibilidad, universalidad y demás valores constitucionales.

Además, perseguía reforzar y garantizar su independencia mediante un estatuto y un órgano de control (el CEMA), y confirmar el carácter de servicio público "con el objetivo de conciliar la rentabilidad social que debe inspirar su actividad, con la necesidad de dirigirse a la más amplia audiencia en su programación, atendiendo asimismo a fines sociales, educativos e integradores (...) con una programación de calidad y el fomento de la producción española y europea" (Ley 17/2006, Exposición de motivos).

La normativa apostaba por un sistema de financiación mixto que garantizara el orden y la viabilidad en la gestión económica y que incluyera subvenciones públicas, dentro de los límites de transparencia y proporcionalidad establecidos por la Unión Europea, e ingresos derivados de su actividad comercial y publicitaria, que podría estar sujeta a medidas de limitación extraordinarias a las previstas para los operadores privados, pero cuya existencia nunca llegó a cuestionarse hasta la aprobación de la ley de financiación, en 2009.

En defensa de la independencia profesional prevé la creación de un Consejo de Informativos[141], órgano de participación para asegurar la neutralidad de la información, y un Consejo Asesor que encauce la participación de los grupos sociales significativos.

La gestión corresponde a un Consejo de Administración que en la formulación primera de la LRTTE estaba formado por doce miembros, número que se reduce a nueve después de que el Gobierno del Partido Popular aprobara, en abril de 2012, un Real Decreto-ley que, además de al número de componentes del Consejo de Administración, también afectó a su proceso y periodo de elección –para el que podía bastar una mayoría absoluta en el Parlamento- y a varios puntos de la LGCA, con la finalidad de permitir el acceso de las radios a los campos de fútbol, en base al artículo 20 de la CE.

Así, aprobado el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5

[141] Puede comprobarse la actividad del Consejo en el sitio web www.consejoinformativostve.es, donde también está disponible el *Estatuto de información de la Corporación RTVE*.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

de junio; el artículo 11.1 queda redactado de la siguiente manera: "Los miembros del Consejo de Administración serán elegidos por las Cortes Generales, a razón de cinco por el Congreso de los Diputados [antes cuatro] y cuatro por el Senado [antes ocho], de entre personas de reconocida cualificación y experiencia profesional".

El apartado segundo es eliminado: "Sin perjuicio de lo establecido en el número anterior, dos de los miembros del Consejo a elegir por el Congreso, lo serán a propuesta de los dos sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la Corporación" (Ley 17/2006).

El RDL 15/2012 acaba con la mayoría cualificada:

> "Los candidatos propuestos deberán comparecer previamente en audiencia pública en el Congreso y el Senado, en la forma que reglamentariamente se determine, con el fin de que ambas Cámaras puedan informarse de su idoneidad para el cargo. Su elección requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara correspondiente.
>
> Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación en cada Cámara, no se alcanzare la mayoría de dos tercios, ambas Cámaras elegirán por mayoría absoluta a los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE en los términos del apartado 1 de este artículo.
>
> El Congreso de los Diputados designará, de entre los nueve consejeros electos, al que desempeñará el cargo de Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo. Tal designación requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara. Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación no se alcanzare la mayoría de dos tercios, el Congreso de los Diputados designará por mayoría absoluta al Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo".

Limita los remplazos al mandato máximo del antecesor, establece la dedicación exclusiva del presidente de la Corporación RTVE, quien, asimismo, estará sujeto al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado. La LRTTE marca tales obligaciones para los consejeros, no para el presidente, por lo que su inclusión resulta apropiada.

Altera el régimen de retribuciones, sustituyendo las percepciones fijas que recibían los miembros del Consejo de Administración por indemnizaciones por asistencia a las sesiones del Consejo. Por tanto, el apartado 4 del artículo 15 de la Ley 17/2006: "Los miembros del Consejo de Administración percibirán las retribuciones fijadas por el Ministro de Economía y Hacienda, de acuerdo con el procedimiento

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

legalmente establecido para los altos cargos de entidades con independencia funcional"; queda finalmente redactado:

> "El Presidente del Consejo de Administración percibirá las retribuciones fijadas de acuerdo con el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades El resto de los miembros del Consejo de Administración percibirán exclusivamente las indemnizaciones por asistencia a sus sesiones, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio" (RDL 15/2012).

Añade un miembro al Consejo Asesor (para un total de 16), que será designado por los sindicatos implantados en la CRTVE. Es el último reducto de presencia sindical al desaparecer del Consejo de Administración los nombres propuestos por las organizaciones más representativas a nivel estatal y con presencia en la Corporación y sus sociedades.

El decreto hace vulnerable a RTVE frente al intervencionismo político, pues pone en peligro la independencia del Consejo de Administración al aceptar la mayoría absoluta como vía de nombramiento y limita en el la presencia social al oscurecer la posición sindical. El Ejecutivo considera que la representación de los trabajadores se asegura a través de su presencia en los Comités de Empresas y estima que la mayoría reforzada: "ha demostrado ser ineficaz puesto que no permite renovar el Consejo de Administración con la agilidad necesaria para evitar que se paralice el funcionamiento de la Corporación" (RDL 15/2012). Justificó la reformulación:

> "En relación con el sector público, del que la Corporación RTVE forma parte, el Gobierno ha asumido el compromiso de lograr la máxima austeridad y eficacia en su funcionamiento encontrándose actualmente inmerso en un proceso de racionalización del mismo.
>
> El actual Consejo de Administración de la Corporación RTVE fue nombrado en enero de 2007. Tras la renuncia del primer Presidente, fue designado un sustituto en noviembre de 2009 quien presentó su dimisión en julio de 2011. Posteriormente, dos consejeros han renunciado a su cargo.
>
> Como consecuencia de los citados acontecimientos, en la actualidad el Consejo de Administración de la Corporación RTVE cuenta con tres vacantes, una de ellas el puesto de Presidente y, además, ha expirado el mandato de cinco de los consejeros.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> Ante la vacante provocada por la renuncia del anterior Presidente, el Consejo de Administración estableció una presidencia interina rotatoria del mismo. Según ha manifestado la Abogacía General del Estado en sendos informes sobre la Corporación RTVE, mientras se encuentre vacante el cargo de Presidente de la Corporación, el presidente interino no ostentará ninguna de las facultades de dirección ejecutiva ordinaria de la sociedad, pudiendo ejercer únicamente las funciones propias de la presidencia del órgano colegiado. Esto impide el ejercicio de funciones básicas de la entidad, como la aprobación de sus cuentas, así como la sustitución de los miembros del equipo directivo de primer nivel de la Corporación RTVE han renunciado a sus puestos no pudiendo ser sustituidos debido a la situación de interinidad existente en el seno del Consejo de Administración" (RDL 15/2012).

El primer consejo resultante está compuesto por Leopoldo González-Echenique (presidente), cuatro consejeros que ya formaban parte de este órgano: Rosario López Miralles y Andrés Martín Velasco, propuestos por el PP; Miguel Ángel Sacaluga, propuesto por el PSOE; y Teresa Aranguren Amézola, propuesta por IU. Se suman como nuevos miembros: Marisa Luisa Ciriza Coscolin, Fernando Navarrete Porta y José Manuel Peñalosa (propuestos por el PP), además de Oscar Pierre Prats (propuesto por CiU).

En el resto de apartados, sigue rigiendo la LRTTE:

> "Los miembros del Consejo de Administración deberán contar con suficiente cualificación y experiencia para un desempeño profesional de sus responsabilidades; su mandato será de seis años, salvo en su primera formación, con renovaciones trienales por mitades; quedan sometidos al régimen mercantil, con determinadas especialidades que detalla la presente Ley; y a reglas especiales de responsabilidad, comprendida la posibilidad del cese del Consejo en caso de gestión económica gravemente perjudicial para la Corporación" (Ley 17/2006).

El mandato es de seis años sin posibilidad de relección. Concluido, los consejeros salientes continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta el nombramiento de los nuevos. Si se producen vacantes, deben ser cubiertas por las Cámaras. Como se especifica en el párrafo anterior, el Consejo de Administración se renovará parcialmente por mitades, cada tres años.

Entre las razones que obligan a los consejeros a cesar figuran el término del mandato, una renuncia expresa o la decisión del Congreso de los Diputados, siempre

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

por mayoría de dos tercios, por motivo de incapacidad permanente, condena firme por delito doloso, incompatibilidad sobrevenida o acuerdo motivado.

Establece la Ley que todos los miembros del Consejo de Administración tendrían que cesar en caso de se aplique una reducción obligatoria del capital social pérdidas (según establece el Real Decreto Legislativo 1564/1589, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas), que por déficit el patrimonio quede reducido a menos de la mitad del capital social, o que en la liquidación del presupuesto anual se constate un empeoramiento del resultado presupuestado con una desviación igual o superior al 10 por ciento de la compensación aprobada por la prestación de servicio público, o bien la existencia de una desviación presupuestaria por exceso igual o superior al 10 por ciento del total aprobado para el conjunto de las dotaciones. "En los supuestos de cese del Consejo de Administración previstos en este apartado, la Junta general de accionistas designará un administrador único que se hará cargo de la gestión ordinaria de la Corporación RTVE hasta el momento de la constitución de un nuevo Consejo de Administración elegido por las Cortes Generales" (Ley 17/2006).

El Consejo de Administración, encabezado por su presidente y asistido por un Consejo Asesor y un Consejo de Informativos, es el responsable de la administración y gobierno de la Corporación.

Entre sus competencias cabría destacar la representación y administración de la CRTVE, el desarrollo de los principios básicos en materia de producción (así como la fijación de las directrices generales de actuación en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus actividades de producción, programación y comercialización en la radio y televisión estatales), la aprobación de las guías básicas en materia de personal, del reglamento de funcionamiento interno, del informe anual sobre la gestión de la Corporación y de los presupuestos anuales de explotación y de capital.

Para cumplir con la misión de servicio público la legislación prevé un mandato marco en el que se concreta los objetivos generales (y con una vigencia de nueve años, como se explicaba anteriormente), y un contrato-programa trienal con los objetivos específicos de televisión, radio y servicios conexos e interactivos en el que

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

se determinan las aportaciones anuales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio; un sistema de contabilidad analítica que garantice la transparencia financiera y un control financiero a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas.

La Corporación está encomendada a promover el conocimiento y la difusión de los principios constitucionales y valores cívicos, garantizar la pluralidad y veracidad de la información, construida sobre criterios de independencia profesional y pluralismo político, social e ideológico; promover la cohesión territorial, la pluralidad y diversidad lingüística y cultural de España, el intercambio de información y el conocimiento mutuo entre los ciudadanos de la Unión Europea, como espacio común de convivencia, prestando especial atención a los asuntos de interés público y la promoción de la innovación tecnológica; editar y difundir canales radiofónicos y de televisión de alcance internacional que ayuden en la proyección exterior de las lenguas y culturas españolas, apoyar la integración social y la igualdad, estimular la producción audiovisual española y europea, proteger los archivos históricos audiovisuales, salvaguardar el medio ambiente, y muy especialmente proteger los derechos de los menores.

La programación debe atender especialmente a los colectivos sociales que requieran una atención específica hacia sus necesidades y demandas, como la infancia y la juventud.

Durante los procesos electorales se aplicará la legislación electoral, siendo el Consejo el órgano de comunicación con la Administración. La Corporación debe asegurar en su programación la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española, y asegurar el ejercicio del derecho de acceso.

Más allá de las actividades necesarias para cumplir sus funciones como servicio público, incluirá en su objeto social cualquier otra relacionada con la radiodifusión, como la formación e investigación audiovisual. Asimismo, contará con la estructura territorial necesaria para atender sus funciones y hará las desconexiones regionales en la lengua propia de las comunidades autónomas.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La legislación impide la cesión a terceros de la producción y edición de los programas informativos y plantea la posibilidad de colaborar con otras entidades de servicio público para mejorar el desempeño de sus obligaciones.

En el apartado económico, cuenta con un patrimonio propio, dónde los bienes y derechos serán de dominio privado, o patrimoniales:

> "Las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público se consignarán en los Presupuestos Generales del Estado. Estas compensaciones tendrán carácter anual y no podrán superar el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario. A estos efectos, se considera coste neto la diferencia entre los costes totales y sus otros ingresos distintos de las compensaciones. Si al cierre de un ejercicio se constata que la compensación supera el coste neto incurrido en tal periodo, el montante en exceso se destinará a dotar el fondo de reserva en los términos establecidos en el artículo 8 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación RTVE y el remanente, si lo hubiere, minorará las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente a aquel en que se haya producido tal exceso" (Ley 17/2006, artículo 33).

La Corporación y las sociedades en que posea la mayoría de capital social formulará anualmente programas de actuación plurianual en los que se reflejará los datos económicos y financieros previstos para el ejercicio relativo al proyecto de Presupuestos Generales del Estado y a los dos ejercicios inmediatamente siguientes, según el contrato-programa conforme a las líneas estratégicas y objetivos definidos.

Sus cuentas anuales están sometidas a los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad de la Empresa española, son revisadas por auditores de cuentas y han de ser sometidas a la aprobación de la Junta general de accionistas, para su posterior remisión a las Cortes Generales. Además, la Corporación ha de llevar un sistema de contabilidad que permita presentar cuentas separadas de las actividades de servicio público y del resto de actividades que realice.

En última instancia, las Cortes ejercerán el control parlamentario sobre la actuación de la Corporación y sus sociedades, velando sobre manera por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público. Para tal propósito, la Corporación ha de remitir anualmente un informe referido a la ejecución del contrato-programa y del mandato-marco y una memoria sobre el cumplimiento de

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

la función de servicio público en la que detalle actividades, programaciones, servicios y emisiones.

4.4.1. Primer Mandato-marco a la Corporación de Radio y Televisión Española

La LRTTE, recordemos, certifica el carácter de servicio público de TVE y debe conciliar la rentabilidad social de su actividad con la obligación de dirigirse a una audiencia lo más amplia posible. Para tal fin, ha de dotarse de contenido específico a esa función de servicio público estatal, construyendo una programación de calidad que no descuide los servicios conexos e interactivos y que fomente la producción audiovisual española. El legislador reservó para las Cortes Generales esta tarea, canalizada a través de los mandatos-marco.

El Congreso de los Diputados y el Senado, en sus respectivas sesiones del 11 y del 12 de diciembre de 2007, aprobó el primer mandato-marco a la CRTVE: condicionado por una delicada situación organizativa, estructural y económica (elevada deuda y excedentes en plantilla), y con la obligación de situarla como el referente de la oferta audiovisual en un sector tremendamente competitivo (nacimiento de nuevas cadenas generalistas y asentamiento de las estaciones temáticas) que, además, se enfrentaba a un transformación tecnológica de gran alcance. Su vigencia es de nueve años, a contar desde el 1 de enero de 2008, pudiendo ser revisado si lo solicitan las Cortes Generales. Transcurrido ese periodo, permanecerá vigente hasta que se geste un convenio nuevo. La Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades y la autoridad audiovisual competente son los encargados de velar por su cumplimiento.

El mandato se ocupa de la función de servicio público[142]; la defensa y difusión de los valores constitucionales, de la pluralidad social española y de los derechos de

[142] Cumplimiento de los objetivos de servicio público contemplados en la legislación (LRTTE, LGCA): "Producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y medios interactivos e Internet con contenidos de calidad diversos y equilibrados para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinados a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española reflejando su identidad y diversidad cultural, lingüística promoviendo el pluralismo y la participación. La Corporación RTVE asimismo, contribuirá al desarrollo de la Sociedad de la Información, fomentará el pluralismo, el debate democrático, el espíritu crítico y la participación de los ciudadanos en el desarrollo político, social, económico y cultural de España, así como los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos (...) La Corporación RTVE producirá y difundirá contenidos de

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

las personas con discapacidad; la contribución a la vertebración y cohesión territorial; la protección de la independencia[143], la imparcialidad, la neutralidad ideológica, el pluralismo y el rigor (con especial importancia en los contenidos informativos), así como de la infancia y la juventud; el respeto a los principios éticos, a los derechos humanos, a la intimidad, el honor y la propia imagen; el compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres; la difusión del castellano y las lenguas cooficiales; y la promoción de los intereses españoles en el panorama internacional y de la SI.

Como parte de sus objetivos de programación, ha de adecuar los horarios respecto de la audiencia –con especial cuidado con las franjas de potencial visionado de la infancia-; otorgar prioridad a la información[144] y plantear una propuesta de entretenimiento variada; y asegurar los derechos de acceso y rectificación[145].

TVE despliega una oferta generalista de cobertura nacional a través de La 1 y La 2, que operan según principios de calidad y rentabilidad social; una oferta temática[146], a través de Teledeporte (deportes), 24 Horas (información) y Clan TV (programación infantil); un canal internacional, y Rtve.es: "Una plataforma que dé servicio a la audiencia, ofertando progresivamente contenidos interactivos, con especial interés en los protocolos de las redes IP, Internet y el uso a través de dispositivos de movilidad. Esta plataforma actuará como punto de encuentro para el

calidad en todos los géneros y, en especial, aquellos que tengan carácter informativo, educativo, cultural y divulgativo (…), destinados a la infancia y a la juventud (…) Fomentará la televisión formativa, así como la alfabetización mediática" (Mandato-marco a la Corporación RTVE 2008: artículos 7 y 21).

[143] Frente al Gobierno, la Administración General del Estado, así como grupos políticos, económicos, sociales u otras instituciones y entidades.

[144] La información "debe constituir eje fundamental de su oferta y un espacio de debate público que estimule la reflexión, el conocimiento de la realidad, la actitud crítica y la participación ciudadana" (Mandato-marco a la Corporación RTVE 2008: Artículo 23. Asimismo, debe cubrir las actividades del Rey, el Príncipe de Asturias, el presidente del Gobierno, el Ejecutivo, el Congreso de los Diputados, el Senado y los distintos grupos políticos representados en las Cortes Generales y en los distintos gobiernos y Parlamentos regionales; así como del resto de instituciones del Estado y europeas, en especial el Consejo, la Comisión y el Parlamento. En periodo de elecciones, serán de aplicación –a la hora de establecer los criterios de representación y proporcionalidad en los espacios gratuitos, en la información y los debates- la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General y las resoluciones de las diversas juntas electorales.

[145] El derecho de acceso, entendido como la participación de los grupos políticos y sociales significativos en la programación, será regulado –con los matices aplicables a los procesos electorales- por el Consejo de Administración, que fijará formatos, tiempos y horarios para su ejercicio tanto en el ámbito territorial como en el nacional (después de escuchar las recomendaciones del Consejo Asesor y de acuerdo con lo establecido por la autoridad audiovisual). En cuanto al derecho de rectificación, el Mandato establece que la RTVE debe someterse a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1984, que regula el derecho de toda persona a rectificar las informaciones difundidas.

[146] El Artículo 30 del Mandato-marco contemplaba dos canales temáticos más, Docu TVE (cultura) y Canal Clásico (música), que dejaron de emitir en 2009 y 2010, respectivamente.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

intercambio, distribución y difusión de contenidos" (Mandato-marco a la Corporación RTVE 2008: Artículo 31).

Las líneas estratégicas de emisión y producción deben ser definidas en los contratos-programa, aunque deberán, en todo caso, alcanzar el mayor ámbito de cobertura estatal posible y garantizar el alcance internacional –las primeras-, y –las segundas- asegurar la realización propia de los contenidos informativos e implantar la fórmula de la producción mixta (coproducción) en la contratación y adquisición de derechos para los espacios no informativos:

> 2. La Corporación RTVE se fijará los siguientes objetivos de producción interna y externa en la producción de programas y contenidos:
>
> a) El 100 % de producción interna en programas informativos, programas de carácter institucional y contenidos de autopromoción.
>
> b) El 60 % de producción interna de la oferta generalista del conjunto de la programación con contenidos de actualidad, infantil y juvenil, educativo, medioambiental, religioso o de protección del consumidor.
>
> c) El 55 % de producción interna de la oferta generalista del conjunto de los programas de género divulgativo, deportivo, ficción, series, magazines, concursos, humor, entretenimiento gran formato, talk show, ficción dibujos animados, docu-show, televenta y ficción teatro.
>
> d) Para el conjunto de la oferta temática los objetivos de producción interna estarán en función de la definición de canales que se contemplará en el Contrato-programa.
>
> 3. Objetivos porcentuales de producción interna y externa en la emisión:
>
> a) El 60 % de la emisión de la oferta generalista de producción interna.
>
> b) Para el caso de la oferta temática, un porcentaje del 20 %.
>
> (Mandato-marco a la Corporación RTVE 2008: Artículo 35).

En las producciones compartidas la Corporación debe intentar de aprovechar el mayor número de recursos propios, para evitar sobrecostes. Asimismo, deberá difundir obras audiovisuales procedentes de comunidades y países que por razones históricas tengan una especial vinculación con España: caso de Hispanoamérica.

Para cumplir con las previsiones legislativas, el Mandato insiste en la necesidad de asegurar una estructura sólida que, en términos de personal, asegure la presencia de TVE en todas las Comunidades Autónomas, con una unidad de emisión y producción de noticias, y una sólida red de corresponsalías en el extranjero,

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

especialmente en Europa, Norte de África, América Latina, América del Norte, Oriente Medio y Extremo Oriente.

La no existencia de Contrato-programa dificulta el desarrollo preciso de los acuerdos que la ley ha previsto para RTVE, así como también el conocimiento de las exigencias presupuestarias concretas y la supervisión ordenada del funcionamiento de la Corporación y sus sociedades.

4.4.2. RTVE: El Comité de Sabios y la SEPI

En 2004 fue creado, mediante Real Decreto, el Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal (RTVE y la Agencia EFE), el cual presentó el 4 de febrero de 2005 un texto para impulsar un cambio inmediato, asentado en las consideraciones de un Comité de Sabios integrado por los filósofos Emilio Lledó Íñigo, Victoria Camps Cervera y Fernando Fernández Savater, el comunicólogo Emilio Bustamante Ramírez y el periodista Fernando González Urbajena, quien emitió un voto discrepante[147] con el del comité; desacuerdo que también expresó en la redacción el economista Miguel Ángel Arnedo Orbañanos –nombrado por la SEPI- en lo referente al análisis y propuestas financieras.

El *Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado*, defendiendo la necesidad del servicio público de radiodifusión como referente del sector audiovisual en la era digital y un panorama de internacionalización mediática, insistía en que más allá de las modificaciones estructurales que precisaba el Ente, lo realmente crucial era cambiar la voluntad de los gestores:

> "Hemos constatado que la deficiente gestión, el desconcierto financiero y la escasa concreción en cuanto a los objetivos de la radiotelevisión pública, no se deben únicamente a unos defectos implícitos en los elementos materiales o formales que este

[147] En su voto discrepante, González Urbaneja se lamenta por la falta de ambición en las propuestas financieras y de gestión del Informe, dada la ausencia de interferencias y limitaciones en las que se desarrolló el mandato del Consejo. Además, insistió en la deficiente gestión de RTVE y la falta de operatividad de su marco jurídico, considerando que el principal problema del organismo era el gasto descontrolado. En la relación de aspectos positivos, destaca la definición de un mandato de servicio público, la recomendación de una autoridad independiente y la intención de acabar con el clientelismo político. Las reformas emprendidas con posterioridad al texto crearon las herramientas necesarias para solucionar parte de los aspectos sobre los que enfatizaba Urbajena (controlar el gasto, aumentar la producción propia, reducir la plantilla, etc), aunque su aplicación práctica no ha sido lo eficaz que pretendía: véanse las tablas de evolución presupuestaria y de la plantilla de la CRTVE.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> informe analiza y propone reformar. Tienen que ver también con una incomprensión profunda de lo que significa y debe ser la misión de servicio público en los medios de comunicación. Queremos decir con ello que de poco servirán las reformas aquí propuestas para los medios públicos si, al mismo tiempo, no se produce un cambio radical en las actitudes y en las disposiciones de quienes van a gestionarlos en el futuro: de quienes tendrán que proponer a sus cargos directivos, de quienes asegurarán su financiación correcta, y de quienes habrán de controlar, a través del Consejo Audiovisual, el correcto funcionamiento del conjunto. Resulta indispensable que todos –políticos, operadores e incluso telespectadores- entiendan y acepten la responsabilidad y los costes que supone sostener una radiotelevisión pública, cuya misión es radicalmente contraria a los intereses partidistas, a las intervenciones gubernamentales y a una competencia exclusivamente comercial con los medios de difusión privados" (204).

Dos claras muestras de esa crisis de voluntad son la ausencia de una autoridad audiovisual independiente –a falta de validar la actividad de la CNMC- y la modificación del proceso de elección del Consejo y presidente de la Corporación RTVE.

Entre las principales carestías contempladas en la propuesta, resultado de nueve meses de estudio del entorno europeo más cercano y el análisis de planteamientos remitidos desde la sociedad civil, destacan la indefinición de las señas del servicio público, la excesiva presión comercial sobre la programación, una gestión carente de objetivos claros –debido a una concepción societaria anómala-, las sospechas de intervencionismo gubernamental –propiciado por la debilidad de los órganos de administración y la ausencia de un consejo audiovisual-, la obsolescencia del modelo financiero (en la actualidad mayor problema que la obsolescencia es su inestabilidad), el lastre de un centralismo que no atiende a las CCAA y las televisiones autonómicas; así como la falta regulación del derecho de acceso (con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20.3 de la CE).

El cierre del informe era optimista, aunque la concienciación que reclama en la ciudadanía y sus representantes no ha sido tan firme como los firmantes del texto reclamaban:

> "Este Consejo está convencido de que nos encontramos ante la gran oportunidad de regenerar y fortalecer un servicio público de información y comunicación homologable a los de los países europeos de nuestro entorno, vital para la calidad de la democracia

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> española, y fundamental para la educación de nuestra ciudadanía. Sin la pretensión de determinar el futuro, hemos asumido, con entusiasmo, la tarea de ayudar a construir ese eslabón esencial en el desarrollo y progreso de nuestra sociedad. Pero somos conscientes de que ni este Informe, ni la regulación legal a que debe dar lugar, pueden transformar la realidad por sí solos. Ese cambio debe partir, inevitablemente, de una toma de conciencia general de los ciudadanos españoles, especialmente de los Gobiernos, los partidos políticos, los gestores y los profesionales, en relación con la necesaria independencia, la responsabilidad y los costes que implica un buen servicio público de comunicación e información para nuestro país" (212).

Presentadas las conclusiones del Consejo y aprobado el Plan de Reforma del Sector Audiovisual, el 12 de julio de 2006, la SEPI, RTVE y los sindicatos con presencia en el ente (UGT, CCOO, APLI y USO) firmaron el Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE[148], que permitiría poner en funcionamiento la CRTVE[149]. Aquel mandato actuaba sobre siete procesos: el empleo, la estructura territorial y funcional, la producción propia, la externalización, el Fondo Documental, la plataforma de internet y continuidad de la Orquesta y Coro.

Se estableció que la recién aparecida Corporación debería ser un elemento de cohesión y vertebración territorial en el ámbito de la comunicación; y que a partir de 2007 tendría que dedicar –entre La 1, La 2 y Teledeporte- al menos 8.200 horas a la producción propia[150], para reducir la externilización.

Se creó el área de Multimedia e Interactividad para gestionar *RTVE.es* y desarrollar nuevos proyectos que impulsen los contenidos para la TDT, internet y los

[148] Sus líneas estratégicas son la prestación de un servicio público de calidad bajo criterios de eficiencia; el incremento de los programas informativos, culturales e infantiles; la defensa de los derechos de los trabajadores, y el mantenimiento de su presencia en todas las Comunidades Autónomas, garantizando la continuidad de la información territorial diaria.

[149] La SEPI creó la CRTVE en septiembre de 2006, tras el acuerdo del Consejo de Ministros del día 1 de ese mismo mes, mediante la suscripción y el desembolso íntegro de las 20.000 acciones de 5 euros de nominal, cada una correspondientes al 100% del capital social inicial (100 miles de euros). El Consejo de Ministros, el 22 de diciembre, aprobó una ampliación de capital por 1.510. millones de euros en la Corporación, que fue suscrita e íntegramente desembolsada por el Ente Público RTVE, mediante una aportación no dineraria de activos y pasivos de igual cuantía. Tras dicha aportación el Ente entró en estado de disolución-liquidación. La participación de la SEPI en la CRTVE, con la ampliación de capital se redujo, hasta el 0,01%. El 29 de diciembre se dispusieron tres actos jurídicos: una cesión parcial de activos y pasivos de TVE S.A. y RNE S.A. al Ente Público RTVE; una aportación no dineraria de este a la Corporación por un valor de 1.510 millones de euros (correspondientes a 302 millones de acciones), y las aportaciones desde la CRTVE a las filiales de televisión y radio por 409 y 160,7 millones, respectivamente. El Ente comenzó su proceso de liquidación a principios de 2007, iniciándose ese ejercicio la fase de enajenación y extinción de los bienes, derechos y obligaciones que integraban su patrimonio. Para tal proceso se constituyó el Consejo de Liquidación del Ente Público, compuesto por cinco personas. (Informe anual de la SEPI 2006 y 2007).

[150] El centro de Sant Cugat existe capacidad de decisión, organización y control sobre la producción de programas infantiles (Clan TV) y Teledeporte.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

dispositivos móviles, y potencien el I+D+i, mejorando la producción y comercialización de los productos y servicios propios. El servicio, que era gestionado en paralelo RTVE, fue subsumido en la estructura de esta última en septiembre de 2012.

El apartado más importante de aquella firma fue el ERE de RTVE, que contaba con 8.242 trabajadores fijos y 1.124 con contrato temporal (9.366, en total).

Con el objetivo de preservar el mayor volumen de empleo posible, a través de la integración de los empleados vigentes en la Corporación, los firmantes determinaron el 10 por ciento como porcentaje máximo de temporalidad, sobre el objetivo de una plantilla fija de 5.900 trabajadores, y se comprometieron a la puesta en funcionamiento de acciones de adecuación interna para generar nuevos empleos y rejuvenecer las plantillas. Para este último objetivo, se negoció un sistema de prejubilación de los trabajadores fijos de 52 años o más y con una antigüedad superior a 6 años en RTVE[151]. Se impulsó, asimismo, un sistema de bajas incentivadas para los menores de 52 años, y un aparato de movilidad y adecuación funcional que permitiera la readaptación profesional.

Tabla 2. Evolución de la plantilla[152] de la CRTVE (2006-2012).

Año	Fijos	Contratados	Total
2006	7.361	1.122	8.483*
2007	4.779	986	5.765
2008	5.669	690	6.359
2009	5.706	691	6.397
2010	5.804	606	6.410

[151] Se marcó una extensión para el complimiento del requisito de 52 años hasta el 31 de diciembre de 2008. La cobertura económica fue del 72% del salario bruto del último año. La media del impacto concreto, que dependía de las circunstancias individuales de cada afectado, se situó entre el 80% y el 87%, si se computa el periodo hasta que los trabajadores cumplan los 65 años. Además, al inicio de cada año se efectúa una revisión de los complementos en el porcentaje establecido por la Ley de Presupuestos, que nunca será inferior al que se acuerde para el personal en activo en el seno de la Corporación. La empresa abona las cotizaciones al Régimen General de la Seguridad Social hasta la jubilación. La SEPI y RTVE consideraron que el excedente de la plantilla era de 4.150 trabajadores. Ver: <http://elpais.com/diario/2006/06/08/sociedad/1149717616_850215.html> (Consulta: 26/09/2012).

[152] El 10 de julio de 2013 la Corporación comunicó que se había alcanzado un acuerdo base con la mayoría de la representación sindical para la firma del II Convenio Colectivo, que reducirá en torno a un 7'5 por ciento los costes de personal y medidas de flexibilización, entre las que se incluye una nueva clasificación profesional. Entre las líneas de actuación prioritarias se contempla el aumento de la producción interna.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

2011	5.796	721	6.517
2012	5.881	438	6.319

**La no coincidencia de este dato con la cifra aportada en el acuerdo entre la SEPI, RTVE y los sindicatos responde a que aquella era de julio de 2006, mientras que el número expuesto en la tabla es de finales del mes de diciembre. Elaboración propia. Fuente: SEPI.*

Analizando la Tabla 2 observamos cómo, después de seis años de vigencia de la Corporación, se ha alcanzado el objetivo de plantilla fija (cifrada en 5.900 trabajadores) y se sigue reduciendo el peso de la contratación temporal, un 6'9 por ciento en 2012. Entre ambas consideraciones se alcanzaron el pasado ejercicio 6.319 trabajador, número muy cercano (6.400) al que se proponía en el primer borrador de contrato-programa, suscrito por la CRTVE y el Gobierno en 2008, que nunca llegó a aprobarse.

La SEPI ha ido aumentando de manera progresiva su participación en el capital social de la Corporación[153], mediante la compra de acciones al Ente Público con fondos procedentes del Estado, pasando del 18,79 por ciento en 2007, al 68'83 en 2012.

Tabla 3. Evolución de la participación social de la SEPI en la CRTVE (2007-2012).

Año	**Participación (%)**
2007	18,79
2008	35,9
2009	45,68
2010	52,18
2011	60,71
2012	68'83

Elaboración propia. Fuente: SEPI

[153] El 9 de marzo de 2007, el Consejo de Ministros autorizó a la SEPI a que adquiriera la totalidad de las acciones de la Corporación, titularidad del Ente Público RTVE, que tuvieron su origen en la ampliación de capital realizada por la aportación de activos y pasivos del Ente a la Corporación antes de que ésta diera comienzo a su actividad. El proceso de compraventa de las se efectúa de forma gradual, en función de las necesidades financieras del Ente Público y de los recursos disponibles de SEPI. (Informe anual de la SEPI 2007).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En el Informe anual 2011, la Sociedad manifestaba intranquilidad en relación al valor real de la participación al no poder evaluarlo, ya que la Corporación había presentado la información económica necesaria:

> "Dadas las especiales características de esta participación, SEPI no considera esta sociedad como empresa del grupo y mantiene como valor en libros su coste de adquisición. No obstante, de acuerdo con las normas y principios contables que resultan aplicables a la entidad, es necesario evaluar, al menos al cierre del ejercicio, si existen indicios de deterioro de dicha participación para efectuar, en su caso, las correcciones valorativas necesarias. El importe de la corrección valorativa sería, en su caso, la diferencia entre su valor en libros y el importe recuperable, entendiendo éste último como el patrimonio neto de la entidad participada corregido por las plusvalías tácitas existentes en la fecha de valoración. En este sentido, a fecha de emisión de este informe no hemos dispuesto de la información suficiente relativa a las cuentas anuales auditadas de la citada Corporación RTVE, referidas al ejercicio anual cerrado el 31 de diciembre de 2011, ni otra documentación complementaria que permita efectuar la correspondiente prueba de deterioro de la participación por lo que no disponemos de evidencia suficiente para concluir sobre la razonabilidad de la valoración de la citada participación a 31 de diciembre de 2011" (2011: 136).

El Consejo de Administración aprobó finalmente las cuentas de 2011 el martes 24 de julio de 2012. El Consejo justificó el retraso por la ausencia de un presidente ejecutivo, ya que según la ley él tiene las competencias para formular las cuentas y el Consejo la facultad de aprobarlas o rechazarlas.

En el siguiente capítulo se plantea un análisis detallado de la evolución económica de la Corporación, antes procede el estudio de la ley que rige su financiación.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

4.5. Ley de financiación de la Corporación RTVE

Si la LRTTE buscaba la independencia política de la CRTVE, la lucha por asegurar la autonomía económica condujo a la puesta en marcha en 2009 de una normativa especial de financiación de la Corporación: Ley 8/2009, de 28 de agosto; que, lejos de su pretensión normativa, ha ensombrecido la existencia del operador público estatal (CCS [e]).

La modificación de las vías de captación de ingresos ha sido la actuación más cuestionada, especialmente la supresión de la publicidad. Para explicar la medida, el Gobierno señaló que la Corporación incurría en una financiación doble que resultaba desleal con los operadores comerciales, los cuales, a cambio de beneficiarse en el reparto de los ingresos publicitarios, deberían contribuir en su sustento económico.

Los grupos sindicales presentes en la CRTVE reclamaron que el proyecto jurídico se había negociado de manera poco transparente y sin la participación de los sectores afectados: la SEPI, los sectores empresariales de las telecomunicaciones, las organizaciones de anunciantes, el Consejo de Administración, el equipo directivo de la Corporación y las organizaciones políticas, exceptuando el PSOE (Jivkova-Semova 2011).

Como adelantábamos anteriormente, el argumento del Gobierno no encuentra referentes directos en la legislación europea, de hecho, se ha defendido el modelo combinado:

> "The European Parliament (...): «To promote cultural diversity in the digital age, it is important that public service broadcasting content reaches audiences through as many distribution networks and systems as possible; it is therefore crucial for public service broadcasters to develop new media services» (...) Public funding plus –with a few notable exceptions- a certain amount of commercial revenue still appears to be the most appropriate formula for achieving that objective. As long as the overall funding is allocate in accordance with the rue needs of the public service broadcasters (...) rather than with an eye to avoid displeasing the public prior to an upcoming election and/or not touching the potential revenue sources of commercial broadcasters, the public will ultimately receive the type of programming which it may legitimately expect from a public service broadcaster" (Rumphorst 2004: 4).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En 2006, el legislador planteó un modelo de financiación mixto: partida procedente de los PGE e ingresos publicitarios, sujetos a un principio de equilibrio presupuestario.

La norma planteaba una reducción del tiempo de emisión de publicidad por debajo del límite de doce minutos por hora, determinado en la legislación europea, con el propósito de evitar riesgos en el cumplimiento de la misión de servicio público ante hipotéticas consideraciones de mercado. Pero, en 2009, el Gobierno decidió cambiar con celeridad el modelo y renunciar definitivamente a los ingresos procedentes de los anunciantes, pasando a un sistema basado exclusivamente en fondos públicos y en el principio de compensación.

> "Evidentemente, esta medida debe aplicarse conjuntamente con otras destinadas a garantizar legalmente que la Corporación RTVE sea compensada suficientemente con los ingresos públicos que le permitan seguir prestando el servicio público encomendado en la ley y el mandato-marco, sin dejar de cumplir con el principio de equilibrio presupuestario.
>
> La calidad de un servicio público depende también de la posibilidad de que tenga acceso al mismo el mayor número de ciudadanos y por ello se garantiza que el servicio público de radio, televisión y servicios conexos e interactivos se preste en condiciones de universalidad y gratuidad y, por tanto, la renuncia de la Corporación RTVE a ofrecer contenidos de pago o acceso condicionado.
>
> No parece razonable que la garantía de la financiación sea a costa de aumentar las aportaciones del Estado. Parece lógico que quienes resulten beneficiados por esta decisión sean también quienes soporten, en parte, esa carga económica. La imposición de una aportación razonable a las operadoras privadas para la financiación de la televisión pública es, por otro lado, una fórmula utilizada por otros países de nuestro entorno" (Ley 8/2009).

El sistema que establece toma en cuenta los ingresos de los sujetos pasivos y, especialmente, los que de forma directa o indirecta habrán de percibir por la supresión de la publicidad retribuida y la renuncia a contenidos de pago. Según la ley, estos beneficios concurren tanto en operadores de televisión (un 3 por ciento sobre los ingresos de los operadores en abierto y un 1,5 por ciento sobre los de pago) como de telecomunicaciones (0'9 por ciento) por la utilización del espacio radioeléctrico, con un importe máximo de 330 millones de euros por año.

La tasa del 0'9 por ciento afecta a los operadores de acceso a internet y de telefonía fija y móvil, y se aplica sobre los ingresos brutos de explotación (excluidos los obtenidos en el mercado de referencia al por mayor) hasta alcanzar un máximo

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

del 25 por ciento de los ingresos previstos ese año para la Corporación. En el caso de los operadores de televisión[154], la tasa se estableció en el 3 por ciento para los operadores en abierto, hasta alcanzar un máximo del 15 por ciento del presupuesto previsto para la Corporación, y en el 1,5 por ciento para los operadores de servicios de acceso condicional o de pago (hasta un 20 por ciento del presupuesto).

Se crea, además, un fondo de reserva con los ingresos que superan el coste neto del servicio público, para atender situaciones sobrevenidas o bien para reducir las aportaciones directas del Estado[155]. En el año 2012, tras una reducción de 204 millones de euros impuesta por el Gobierno, la aportación de los PGE al presupuesto de CRTVE fue de 331 millones. En el 2013 fueron 48 millones menos.

El regulador estableció para el bienio 2010-2011 un techo presupuestario (también de gasto) de 1.200 millones de euros; previendo para el trienio 2012-14 un crecimiento del 1%, que lejos de cumplirse se ha visto reducido. La ley establece que el exceso de ingresos habría de ser reinsertado en el Tesoro Público, pero después de tres años en vigencia del modelo, el resultado en las cuentas de la Corporación arroja pérdidas cercanas a los 230 millones de euros.

Se imponen, asimismo, contrapartidas a RTVE a cambio de la garantía de su estabilidad presupuestaria, con la finalidad de reforzar el carácter público de su gestión y contenidos. De hecho, los fondos procedentes de los PGE y de las aportaciones empresariales explicadas solo pueden ser destinados al sufragio de las obligaciones de servicio público.

El Capítulo V de la Ley 8/2009 fija una serie de obligaciones adicionales de servicio público, entre las que se incluye la dedicación de al menos doce horas semanales en horario no residual a programas y presencia en los servicios interactivos en los que se dé acceso a los grupos políticos, sindicales y sociales. Cada

[154] Sociedades concesionarias del servicio de televisión privada por ondas terrestres, en sistema analógico o digital; prestadoras del servicio de televisión por satélite, y prestadoras del servicio de televisión por cable.
[155] El fondo no podrá recibir una aportación anual superior al 10% de los gastos anuales presupuestados, a partir de ese porcentaje los excedentes deben ser ingresados en el Tesoro Público. En caso de no utilización en cuatro años será empleado, parcial o totalmente, para reducir las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público previstas en la legislación. Además de con los recursos explicados, la financiación de la CRTVE se nutre de los ingresos obtenidos por servicios prestados dentro del marco permitido por la ley (comercialización de contenidos, por ejemplo), los productos y rentas de su patrimonio, aportaciones voluntarias, subvenciones, herencias, donaciones y legados; operaciones de crédito dentro de los límites establecidos por la Ley 17/2006, así como cualquier otro tipo de ingreso de derecho público o de derecho privado que les puedan ser atribuidos por cualquiera de los modos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

obligación adicional fijada debe acompañarse de la dotación presupuestaria necesaria para su cumplimiento.

En este catálogo aparece, asimismo, el deber de informar periódicamente de los debates parlamentarios de las Cortes Generales y retransmitir en directo por radio, televisión e Internet las sesiones que tengan especial interés informativo; programar debates electorales de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio; ofrecer en el canal infantil en horarios de emisión, en días laborables, entre las diecisiete y veintiuna horas locales, al menos el 30 por ciento de programas destinados a menores entre cuatro y doce años (durante los fines de semana y períodos vacacionales la obligación se extenderá entre las nueve y las veinte horas locales). Con el encendido digital estos programas deben emitirse en sistema multilingüe: castellano, lenguas cooficiales del Estado e inglés, siempre que las posibilidades técnicas y presupuestarias lo permitan. En este apartado, la Corporación deberá cumplir taxativamente con el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia y posibilitar técnicamente la opción del control parental de las emisiones. Además, ha de cumplir con la misión de incrementar progresivamente la programación infantil de producción europea hasta conseguir una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión.

Siguiendo con las obligaciones adicionales, a principios de enero de 2013 el 90 por ciento de los programas deberían estar subtitulados (como la Corporación no presenta informes de rendimiento anuales tales datos no pueden ser corroborados), tratando de alcanzar progresivamente el cien por cien, siempre que las posibilidades técnicas lo permitan, y emitir, al menos, a la semana diez horas de interpretación con lengua de signos y otras diez horas audiodescritas. En las emisiones territoriales han de tenerse en cuenta la realidad lingüística de cada Comunidad Autónoma.

Por lo menos un 60% de la franja de máxima audiencia de sus canales principales estará debe estar compuesta por largometrajes y cortometrajes cinematográficos, películas para televisión, documentales, series y programas informativos, culturales y de actualidad elaborados por la industria audiovisual europea. En este sentido, la Corporación tiene que aumentar además la inversión en contenidos europeos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Ha de diversificarse la contratación de servicios exteriores y de producciones ajenas o mixtas, de manera que no se concentren en más del 30% en un mismo proveedor (con la salvedad de las empresas con poder significativo en el mercado o que sean titulares de la explotación de derechos exclusivos); limitar al 10 % del presupuesto anual total de aprovisionamientos, compras y servicios exteriores la adquisición de derechos de emisión de los eventos deportivos oficiales catalogados como de interés general y de gran interés para la sociedad (con exclusión de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos); promover la cultura y el arte, la divulgación científica y tecnológica, la innovación y la actividad emprendedora; garantizar las emisiones internacionales de radio y televisión con contenidos de calidad de carácter fundamentalmente informativo y de promoción de la cultura y de los intereses políticos y económicos estratégicos de España y sus territorios; asegurar la máxima cobertura geográfica, social y cultural e impulsar la diversidad cultural y lingüística en su oferta digital, especialmente a través de un canal dedicado a la producción cultural y artística; y propiciar el acceso a los distintos géneros de programación y a los eventos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigiéndose a todos los segmentos de audiencia, edades y grupos sociales, incluidas las minorías con discapacidades.

La CRTVE podrá suscribir convenios de colaboración funcional y operativa con otras empresas públicas de radio, televisión o noticias. Televisión Española no podrá emitir, en el conjunto de sus canales, más de 52 películas de estreno al año en horario de máximo consumo televisivo realizadas por las grandes productoras cinematográficas internacionales. La ley entiende por estreno la emisión en televisión del primer pase en abierto de películas ya estrenadas en salas de entre dos y cuatro años de antigüedad, a contar desde la fecha de estreno.

Al idear la Ley de financiación, el Gobierno socialista tomó como referente una actuación similar emprendida por Nicolás Sarkozy en 2008 en Francia, quien planteó una reducción progresiva, acabando en la supresión, de la publicidad en los canales públicos.

La oposición de la Comisión Europea a esta fórmula de financiación por la tasa impuesta a los operadores de telecomunicaciones –cristalizada en una denuncia a

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Francia y a España ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo- hizo pensar que ambos Estados habrían de idear un nuevo modelo de gobernanza económica. El presentimiento no hizo sino aumentar las dudas sobre la viabilidad de la Corporación RTVE. Sin embargo, en junio de 2013 el Tribunal validó la tasa en el caso francés, por lo que la Comisión decidió retirarse del proceso. Finalmente, el 27 de agosto, el Tribunal de Justicia archivó el caso e, indirectamente, validó el mecanismo financiero.

Aun consiguiéndose el visto bueno de Europa, la fragilidad económica de la Corporación continúa vigente a no ser que se definan con procesión sus objetivos de servicio público y se le dote económicamente para cumplirlos, es decir, a no ser que se apruebe un contrato-programa que impida recortes presupuestarios como los experimentados en 2012 y 2013.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

CAPÍTULO 5.

EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LA CORPORACIÓN RTVE Y POSICIÓN EN EL SISTEMA DE MEDIOS ESPAÑOL

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

5.1. Introducción: ¿Qué ha cambiado la TDT?

En este quinto capítulo se exponen las características del sistema audiovisual, incidiendo en las particularidades de RTVE y en su relación con los demás agentes televisivos. Se analiza la evolución del sector desde el comienzo de la reforma en 2004, la evolución económica de la Corporación desde su creación y su capacidad de influencia social.

Cumplidos tres años del encendido digital en España, se ha instalado en un sector de la academia la convicción de que la TDT no ha cumplido con las promesas planteadas (véanse las entrevistas a Carmen Caffarel, Victoria Camps, Francisco Campos o Ramón Zallo). Comunicativamente, es una propuesta poco innovadora si se deja a un lado el aumento técnico de la oferta. Económicamente es inviable, como confirman los procesos de absorción y el colapso de la dimensión local.

La temporalidad del argumento provoca que no haya demasiado escrito sobre él, aunque sí existen diversos estudios que corroboran que la simple ampliación numérica del espectro no tiene por qué venir acompañada de más –y mejores- contenidos (Franquet Calvet y Ribes 2011 y García Leiva 2011). De hecho, suele distinguirse el fenómeno contrario, ya que las programaciones entran en bucle, siendo redifusionadas de manera constante a través de los canales secundarios. La televisión digital terrestre ha actualizado la realidad que acompañó la apertura histórica de los mercados televisivos en Europa: la competitividad per se no genera pluralismo mediático (Foros, Jarle Kind y Østbye 2006).

Con el objetivo de comprobar tales hipótesis incluimos el cuestionamiento en el núcleo metodológico de este proyecto de tesis doctoral, formulando a los expertos la pregunta: "¿Se han verificado las promesas de tematización con la llegada de la TDT?". Entre las respuestas es relevante destacar la de Enrique Bustamante:

> "Hoy podemos decir que la transición a la TDT, que aparentemente era un éxito tecnológico, ha sido un delirio irracional de despropósitos y fracasos. Las promesas de la transición digital eran más pluralismo en el sistema (ideológico, contenidos, etc.), que enraizaba claramente en Cuatro y La Sexta, ambas han desaparecido al ser fagocitadas por Telecinco y Antena 3, reforzando el duopolio que existió entre 1990 y 2005; apertura a la sociedad de la información (eliminación de la fractura digital y apertura a un amplio

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> catálogo de contenidos online), también ha fracasado porque no hay prácticamente servicios interactivos, como tampoco la subida a 32 canales en el ámbito de nacional no implica más y mejores contenidos, nunca antes se había podido comprobar cómo en radio y televisión una mayor disponibilidad se traduce directamente en más diversidad, sino que, por el contrario, se ha impuesto la reiteración de contenidos, su degradación, canales temáticos falsamente temáticos, estrategias publicitarias generalistas que dominan sobre la programación temática, falta de inversión en contenidos novedosos, aterrizaje masivo de las *majors*, arrendamiento y subarrendamiento a canales delirantes que hacen gala de una panoplia intolerante de contenidos sexuales, videncia, telecompra…
>
> En definitiva, la TDT en términos de diversidad ha sido un fracaso astronómico; pero hoy estamos viendo que también lo ha sido en el plano técnico[156] , y también en términos de gestión. Hace unos meses el Tribunal Supremo anulaba un número de licencias concedidas a las grandes cadenas porque simplemente no se había hecho concurso, cuando la LGCA exige un proceso abierto, independiente, objetivable, de aspirantes públicos. Todavía no sabemos qué pasará con eso, pero puede haber 8-9 canales operativos que pueden ser anulados y volver a ser objeto de concurso.
>
> Estamos, además, en un proceso de nueva migración digital, en la que parte de las frecuencias anteriormente reservadas para televisión deben ser para telefonía móvil y finalmente habrá que hacer un nuevo desembolso de unos 80 millones de euros y la reantenización de decenas de miles de edificios" (EBR e[p]: 19-21).

Desterrar el razonamiento al extremismo sería, no obstante, excesivamente radical, pues tampoco se estaría facilitando una imagen ajustada a la realidad del sector televisivo español, ya que a pesar de las debilidades que puedan identificarse en el mapa digital terrestre, existen contenidos de gran valor. "En este escenario, qué tenemos que no teníamos antes. Entre otros, tres canales infantiles. Antes no había oferta de canales infantiles en abierto, tampoco de deporte o de noticias. Tenemos canales de películas como Paramount Channel. ¿Esto es malo? No. Por eso se duelen los operadores de cable y satélite, porque la gente se está dando de baja" (EGM e[p]: 18). Pocos de esos contenidos son de factura interna porque no existe la capacidad productiva necesaria y tampoco hay mercado.

[156] La entrevista con el profesor Enrique Bustamante fue realizada el jueves 20 de junio de 2013, fecha en la que los medios de comunicación difundieron una información que recogía la decisión de la Comisión Europea de obligar a los operadores que emiten en TDT a devolver 260 millones de euros en concepto de ayudas ilegales. Consúltese GÓMEZ, ROSARIO G., y ABELLÁN, LUCÍA (2013), "Bruselas obliga a las TDT españolas a devolver 260 millones de ayudas ilegales", *Elpais.com*, disponible en: <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/06/19/actualidad/1371636364_768081.html> (Consulta: 20/06/2013).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Quizá la respuesta al por qué la TDT no supuso la plena innovación sea porque no era nueva. La construcción no atacaba la esencia, no modificaba el patrón sobre el que evolucionó históricamente la televisión: la transmisión. La TDT ha sobredimensionado la transmisión, pero no ha generado vías diferentes de conversación, tan solo ha parcheado sin demasiado éxito algunos aspectos como la tematización o la interactividad.

Sabremos que la televisión ha cambiado el día que entendamos como algo habitual el sentarnos frente a la pantalla y ver seguidos los capítulos que integran una temporada de una serie cualquiera. En el plano tecnológico ese futuro se ha alcanzado. Ya existen modos de consumo, cierto que aún residuales y (a/i) legales, basados en el alojamiento y no en la transmisión. Es tarea de la industria mediática el rentabilizarlos como modelo de negocio.

Nos encontramos en la traslación hacia un nuevo paradigma, definido por lo que el profesor Díaz Nosty llama "medio continuo de integración digital" (2013), en la que los medios públicos, por su papel democratizador, deben ser los líderes, como lo fueron en Europa cuando apareció la televisión.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

5.2. Las características del sector audiovisual español

Aseguraba Enrique Bustamante en las conclusiones de su obra *Radio y televisión en España* (2006) que durante la transición democrática ningún Gobierno había generado tantas expectativas, en torno a la regeneración del servicio público y reordenación del sector audiovisual, como el presidido por Rodríguez Zapatero.

El positivismo de la primera legislatura se tradujo, como recuerda el catedrático de Comunicación Audiovisual de la Universidad Complutense, en una contrarreforma que ha renovado el clientelismo gubernamental y ha eliminado la autonomía política –al volver a la mayoría absoluta en la elección de los organismos de mando- y económica, tras reducirse en dos años el presupuesto de la Corporación en 254[157] millones de euros, y preverse para 2014 una nueva quita de 110 (EBR [e]).

En 2013, se puede decir que la televisión pública en España, en sus tres niveles –que para pensadores como Victoria Camps introduce en el sistema una complejidad mayúscula ([e])-, presenta mayores niveles de degradación que los mostrados en 2004. En el plano local, la configuración de la TDT hace prácticamente inviable la subsistencia de proyectos no oficialistas. En el autonómico, existen operadores, como Canal 9 o Telemadrid, que se encuentran en una situación de 'operatividad ficticia' (EREs, externalización masiva y amenaza de privatización e, incluso, desaparición). La RTVA tuvo que cerrar en 2012 Canal 2 Andalucía.

En el nivel estatal, el presupuesto de RTVE se va reducir en más de un tercio en el trienio 2012-2014 (Gráfico 12). No existe un contrato-programa que determine cuáles son los objetivos de la misión pública y normativice, frente a las voluntades políticas cambiantes, la asignación económica para cumplirlos; y, como consecuencia de la degeneración de la programación, la audiencia vira hacia otras ofertas, situándose La 1 en los *ratings* más bajos de su historia (12'2 por ciento, en 2012) y perdiendo un liderazgo que había mantenido entre 2009 y 2011 (Gráfico 20).

Esta realidad se explica, a nuestro entender, mediante una triple argumentación. La primera es la crisis económica, convertida en argumento tipo para justificar el clima de austeridad, que se ha cebado especialmente con los

[157] De acuerdo con nuestros cálculos, la reducción es de 259 millones (Gráfico 12).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

servicios públicos. La segunda responde a la incapacidad gestora de numerosos organismos, que ha derivado, además de en una incorrecta orientación social, en deudas abultadas. Cuando se decidió la liquidación del Ente Público RTVE, su déficit superaba los 7.800 millones de euros (Gráfico 9). La tercera razón es ideológica, la cual, unida a las dos anteriores, empuja al sector audiovisual hacia un comercialismo voraz que impone la concentración sobre el pluralismo, y el beneficio económico sobre la rentabilidad social de la comunicación audiovisual (RZE [e]).

Todo ello, en un contexto de retroceso de la facturación del sector de las telecomunicaciones y del audiovisual; el cual, no obstante, sigue representando el 3'36 por ciento del PIB español (CMT 2013). En el mercado televisivo, los ingresos comerciales de las televisiones en abierto se han reducido casi a la mitad desde el comienzo de la crisis en 2008; pasando de 2.998 millones de euros a 1.666, como resultado, principalmente, del desplome de la inversión publicitaria, un 45 por ciento inferior.

A pesar de que la publicidad en TVE se prohibió en 2009, el resto de operadores no ha recogido el volumen que ingresaba la Corporación, aunque algunos (Atresmedia y Mediaset, por ejemplo) han mejorado su facturación. No obstante, la supresión era parte de una estrategia a largo plazo.

> "La publicidad se suprime no porque exista un principio que diga «la televisión pública no puede tener publicidad» –como en el caso británico, donde no hay nada que objetar desde el plano teórico si se proporciona una alternativa solvente de financiación- , sino por la presión de los operadores con presencia en el mercado, ansiosos por quedarse con la cuota de TVE.
>
> Ello conlleva muchos inconvenientes, porque no hay un trasvase inmediato y permanente, porque finalmente el anunciante pone anuncios para llegar a un público específico, que mientras siga viendo TVE no va a ser impactado por los anunciantes de Antena 3 o Telecinco. Por tanto, los anunciantes no van a traspasar el presupuesto que dedicaban a la publicidad en TVE a Telecinco, sino que buscarán aquellos medios que consuma el público que ve TVE y no ve Telecinco. La única manera de que las televisiones privadas se beneficien del mercado televisivo que ha dejado TVE es que TVE no tenga audiencia. El desmantelamiento presupuestario está provocando una pérdida de audiencia, cuando la televisión pública se encuentre en una posición residual entonces sí se producirá ese trasvase de la inversión publicitaria" (EPP e[p]: 27-28).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Por otro lado, TVE camina hacia su marginalización en términos de audiencia (en 2012 la suma del *share* de los dos primeros canales de la Corporación no alcanzó el 15 por ciento), ya que el desmantelamiento económico impedirá que existan

Tabla 4. Ingresos servicios audiovisuales por concepto (2004-2012).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos publicitarios	2.773,7	3.066,8	3.290,5	3.582,5	3.251	2.585	2.589,2	2.328,1	1.925
	52,5%	*54%*	*50,4%*	*52,8%*	*48%*	*43,4%*	*38,7%*	*36%*	*32,6%*
Cuotas de televisión de pago	1.200,9	1.216,4	1.309,7	1.393,7	1.419,4	1.377,5	1.430,7	1.471,7	1.492,5
	22,8%	*21,4%*	*20,1%*	*20,5%*	*20,9%*	*23,2%*	*21,4%*	*22,8%*	*25,3%*
PPV y vídeo bajo demanda	130,3	151,1	184,9	227,7	243,4	129,5	61,9	42,1	29,9
	2,5%	*2,7%*	*2,8%*	*3,4%*	*3,6%*	*2,2%*	*0,9%*	*0,7%*	*0,5%*
Subvención	752,5	660,9	1.190,9	1.017,7	1.268,5	1.430,5	2.264,9	2.334,6	2.140,9
	14,3%	*11,6%*	*18,3%*	*15%*	*18,7%*	*24%*	*33,9%*	*36,1%*	*36,3%*
Otros	420,4	584,6	547,5	564,5	597,7	427,7	339,7	283,2	313,9
	8%	*10,3%*	*8,4%*	*8,3%*	*8,8%*	*7,2%*	*5,1%*	*4,4%*	*5,3%*
Total	5.276,1	5.679,8	6.523,4	6.786,1	6.779,9	5.950,1	6.686,3	6.459,6	5.902,4
	100,0%	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*	*100,0%*
"Otros" incluye ingresos derivados de producciones propias, envío de SMS, llamadas de tarificación adicional, etc.									

Fuente: CMT.

programaciones de calidad, con contenidos que, además de socialmente necesarios, sean atractivos para la audiencia. Es necesario desterrar la premisa de que la oferta de servicio público equivale a valores mínimos de audiencia e inversión económica[158].

En 2012, las subvenciones al conjunto del sector se redujeron por segundo año consecutivo, aunque en términos globales han aumentado desde el comienzo de la crisis (1.2669 millones en 2008, 2.141 en 2012). Fijándonos en la Tabla 4 observamos como la publicidad representaba, antes del 'crack' de 2008, la mitad de los ingresos

[158] En 2012, el presupuesto de la CRTVE fue de 996 millones de euros, mientras que el de la BBC –sin incluir las subvenciones destinadas al servicio internacional- fue de unos 4.688 (3.811 millones de libras). La audiencia del primer canal de la Corporación británica se situó en el 21'3 por ciento, el 23'5 en *prime time* (Plunkett 2013).

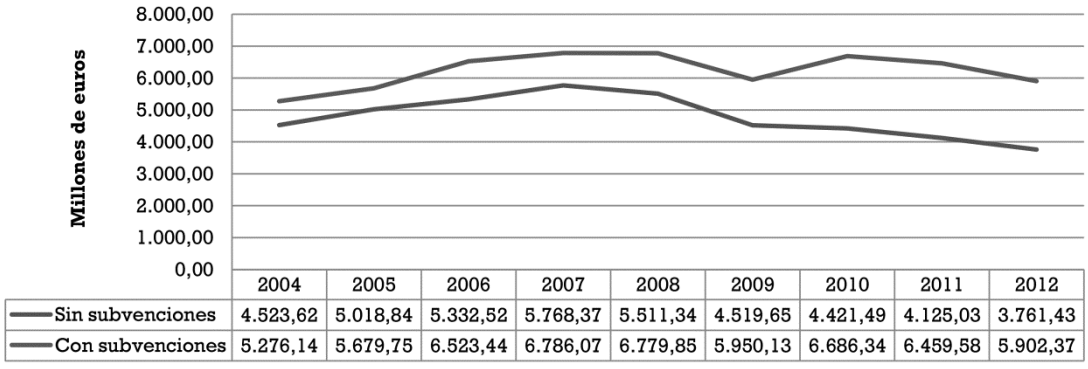
Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

del sector audiovisual; mientras que en 2012 los índices habían caído hasta el 30 por ciento.

Una de las tipologías que más se ha reducido (100 millones menos en 2012 que cuando se plantea la reforma del sector en 2004) ha sido la de ingresos por compra de vídeo bajo demanda y pago por visión. En este apartado, los productos más consumidos son las películas (6.450.524 unidades en 2012). Hasta 2008 este puesto lo ocupaba el fútbol (13.177.346), aunque la 'guerra' desarrollada por Prisa y Mediapro (cristalizada en las ofertas de Canal+ y Gol TV) ha motivado que en cuatro años las compras desciendan en 13.020.312 unidades.

Centrándonos en los datos globales, la facturación en 2012 muestra unos valores superiores a los del año 2004 (626 millones de euros), aunque en caída constante desde el ejercicio 2010. No obstante, si observamos el Gráfico 3 con detenimiento podemos apreciar un distanciamiento creciente entre ambas líneas (cae entre el principio y el final del periodo analizado la facturación sin subvenciones, al tiempo que aumentan las partidas de las distintas administraciones), lo que nos permite afirmar que si el desplome del sector no es más profundo es por las aportaciones públicas.

Gráfico 3. Ingresos de servicios audiovisuales con y sin subvenciones (2004-2012).



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sin subvenciones	4.523,62	5.018,84	5.332,52	5.768,37	5.511,34	4.519,65	4.421,49	4.125,03	3.761,43
Con subvenciones	5.276,14	5.679,75	6.523,44	6.786,07	6.779,85	5.950,13	6.686,34	6.459,58	5.902,37

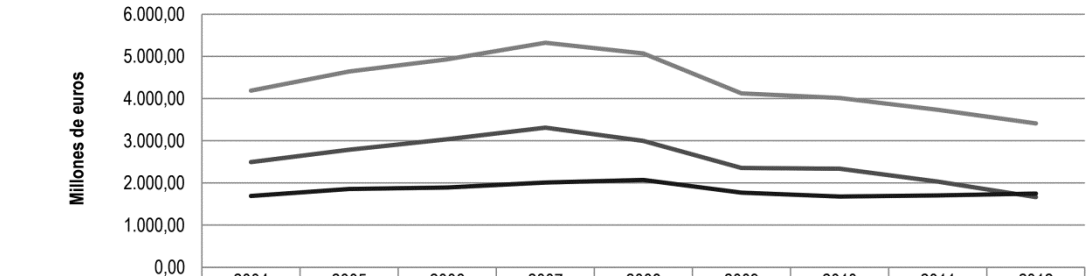
Elaboración propia. Fuente: CMT.

Uno de los datos más significativos que hallamos en la revisión de los números de 2012 es que, por primera vez en el siglo XXI, las ganancias de la televisión de pago, bastante estables durante el periodo investigado, superan a las de los emisores que

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

operan en abierto. El precedente histórico más cercano data, de acuerdo con los registros de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de 1999: 669 millones de euros frente a 983.

Gráfico 4. Ingresos de la televisión en abierto y de pago (2004-2012).



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Televisión en abierto	2.494,08	2.787,30	3.035,09	3.312,54	2.998,30	2.356,06	2.335,05	2.029,64	1.665,78
Televisión de pago	1.692,89	1.855,87	1.892,83	2.010,31	2.070,08	1.768,20	1.680,18	1.703,88	1.746,75
Total	4.186,97	4.643,17	4.927,92	5.322,85	5.068,38	4.124,26	4.015,23	3.733,52	3.412,53

Elaboración propia. Fuente: CMT.

En el segmento de la televisión de pago, pese a la reducción progresiva del número de abonados, los ingresos vuelven a crecer a un ritmo moderado. Además, la llegada de los operadores de telecomunicaciones ha propiciado, subraya el reporte anual de la CMT, la desconcentración del mercado.

Continuado con la notificación tecnológica, las plataformas que aumentan sus ingresos durante el periodo estudiado fueron la televisión por satélite (en 2012 un 8'4 por ciento, gracias a la recuperación de los derechos de explotación del fútbol de pago por parte de Canal+), la televisión IP (11'6) y la televisión móvil (14'6), frente a los retrocesos que experimentan al final del periodo los servicios de TDT (18,1 por ciento) y la televisión por cable (11,6 por ciento).

En espectadores, en 2012 Mediaset consolidó su liderazgo (28'1 por ciento de share) frente al grupo Atresmedia (25'8) y a la CRTVE (18'9).

Esta panorámica corresponde, entendemos, a un paisaje audiovisual dónde, recuerda el profesor Díaz Nosty en el *Libro negro del periodismo en España*, "las orientaciones más radicales se advierten en expresiones audiovisuales sesgadas hacia la ultraderecha" (2011: 39), circulando el 80 por ciento de la audiencia de la televisión

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

comercial al amparo de dos grupos de comunicación italianos, Mediaset España (Telecinco y Cuatro) y Planeta D´Agostini (Antena 3 y La Sexta), con el añadido de PRISA, propietario de Digital+.

> "Esta circunstancia hace más difícil entender, por ejemplo, que las iniciativas reguladoras o de contención de la degradación en los contenidos audiovisuales sean entendidas como injerencias del estado o mecanismos de censura, especialmente cuando esas prácticas de salud democrática son habituales, con excepción de Italia, en las naciones europeas" (*Ibíd.*: 40).

Argumenta el catedrático de Periodismo de la Universidad de Málaga que el Gobierno, además de la crisis económica, ha contribuido –por acción u omisión- a la configuración de un panorama definido por los intereses de los grandes grupos, haciendo que la "anomalía italiana" de la que hablaba el Parlamento Europeo en 2004 mute en "anomalía española".

5.2.1. La concentración, el elemento definidor

Exponíamos en la presentación del trabajo que la desregulación que permitió la incorporación de los emisores privados a los sistemas de televisión europeos propició un estadio de optimismo, asociado a las posibilidades comerciales de la liberalización de la radiodifusión televisiva, que haría posible la gestación de un movimiento que reclamaba el fortalecimiento del servicio público de radiodifusión debido al fallo del mercado (JH [e]).

El debate político y social entre los detractores y defensores de la televisión pública fraguó en un marco regulatorio europeo que protegía por escrito la televisión pública (como salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales) en un entorno competitivo y dejaba en manos de los Estados la aplicación concreta de esa voluntad política. En aquel escenario hubo países, como Reino Unido o los Estados nórdicos, que impulsaron el servicio público, sin que ello significara dar la espalda al mercado, mientras que otros, entre los que se encuentra España, optaron por su precarización y por la connivencia con los operadores privados y sus estrategias de programación.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Desde que en 1988 la Ley de Televisión Privada acabó con el monopolio en la televisión española, RTVE cultivó una profusa deuda que el Estado atajó de raíz en 2006, pero que ahora amenaza de nuevo.

Hasta la reforma audiovisual emprendida en 2004, los quince años de competencia con la televisión comercial supusieron:

> "(…) un giro copernicano en el mercado audiovisual de España. El modelo televisivo en abierto se caracteriza por la consolidación y rentabilidad de las cadenas privadas, por el declive en audiencia y el endeudamiento creciente de la televisión pública estatal, por la estabilidad de las cadenas autonómicas, financiadas sobre todo con fondos públicos, y por una progresiva comercialización de la televisión local, que había nacido más como un fenómeno de fines comunitarios. No obstante, la participación de las autonómicas y locales en el mercado de la audiencia –y más todavía en el de la publicidad- es muy baja. De este modo, puede hablarse de oligopolio en la televisión en abierto durante los tres lustros estudiados" (Artero, Herrero y Sánchez Tabernero 2005).

A día de hoy parece más que cuestionable la afirmación "estabilidad de las cadenas autonómicas", conocidos los problemas financieros de muchas de ellas, caso de las radiotelevisiones de Andalucía, que ha tenido que cerrar su segundo canal, y Valencia o Telemadrid. La comercialización de la televisión local se ha frenado por la crisis económica –entre otras razones-, como la rentabilidad de las privadas, vista la incapacidad del mercado publicitario para satisfacer a todos los operadores activos en la TDT y la ausencia de vías alternativas.

Más constatable resulta la tesis del oligopolio. En lo que a espectadores se refiere, en 2010 Mediaset España (Telecinco y Cuatro), la Corporación RTVE y el Grupo Antena 3 alcanzaron 65'4 por ciento de la audiencia media anual (25'5; 24'1 y 15'8, respectivamente). En 2011, el dato fue del 65'7 por ciento (26'4; 22'2 y 17'1, respectivamente). La cifra aumentó en siete puntos (72'8 por ciento) durante 2012 tras la fusión entre Antena 3 y La Sexta (Atresmedia). Mediaset afianzó su posicionamiento (28'1), frente a Atresmedia (25'8) y Televisión Española (18'9), que mejoraron levemente sus *ratings*.

En lo concerniente a la facturación publicitaria (gráficos 6 y 7), entre Mediaset España y el grupo de canales de Antena 3 ingresaron en 2010 1581'8 millones de euros, el 73'3 por ciento del total. Sin incluimos a La Sexta, el volumen de ingresos es de 1.830'5 millones, un 84'8 por ciento de la facturación completa.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Asimismo, si consideráramos en 2011 a La Sexta como parte de Antena 3, entre ambos grupos captaron el 84'3 por ciento de los ingresos publicitarios de las televisiones que operan en abierto, un total de 1.633'5 millones de euros. En 2012, la cifra es 1.352'1 millones, el 85'6 del global.

Retomando la radiografía histórica, en los primeros años de la década de los noventa, el mercado televisivo español inauguraba la competencia entre organismos públicos –TVE y terceros canales- y privados, que luchaban por audiencia y publicidad en un escenario tendente a la desregulación. Es lo que Cortés (1999) denomina el paso de la "paleotelevisión", monopolio estatal, a la "neotelevisión", definida, precisamente, por la competencia entre emisores públicos y privados.

Los espectadores se convierten en audiencia: aumenta la comercialización de la televisión, a raíz de la consolidación de los sistemas de medición, y los contenidos se orientan más al entretenimiento que a la información. Televisión pública y privada persiguen alcanzar los máximos índices y apuestan por una misma tipología de contenidos (RZE [e]).

La mitad inicial de la década de los noventa estuvo condicionada, como la etapa actual, por la recesión publicitaria –que ocasiona malos resultados en las empresas; el aumento de los precios de determinados contenidos-, por la aparición de nuevos operadores; la inestabilidad accionarial; y una oferta de pago que no adquiere rentabilidad hasta el final del lustro.

El último periodo de los 90 se caracteriza, por el contrario, por el crecimiento de la inversión publicitaria, la transformación del mercado de la televisión de pago y su adaptación a las nuevas tecnologías digitales; la modificación de las restricciones legales de participación accionarial en las televisiones privadas, y el debate sobre el futuro de la televisión pública (Artero, Herrero y Sánchez Tabernero 2005), que todavía sigue vigente.

Los operadores privados encuentran su rentabilidad y TVE aumenta su deuda. No obstante, ya en el 2000 Bustamante y Álvarez Monzoncillo advertían, en "Radiografía del audiovisual español. Una década de producción audiovisual", de la incapacidad del mercado publicitario para alimentar a la estructura generalista y de orientación comercial que se había construido, a la que más tarde se sumarían

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Cuatro, La Sexta y la oferta de la TDT; donde la multiplicación técnica del número de frecuencias ha constatado la inviabilidad del modelo consolidado durante la última década del siglo XX y ha derivado en un proceso de concentración basado en alianzas ideológicamente insólitas (MAVM [e]), aunque imprescindible desde el punto de vista mercantil, como confesaba Maurizio Carlotti, vicepresidente de Atresmedia, en una ponencia titulada "Nuevos modelos de negocio en los medios", impartida con motivo de los Cursos de Verano de la Universidad de Málaga del año 2013.

En el inicio del siglo XXI, la televisión privada inicia una nueva etapa de consolidación, evidenciada por su salida a Bolsa y el incremento de sus beneficios. TVE, por su parte, sigue agrandando su déficit y haciendo más profunda la caída de su cuota de pantalla. En 2004, La 1 pierde por primera vez en quince años su liderazgo en audiencia, en beneficio de Telecinco (Artero, Herrero y Sánchez Tabernero 2005).

En la televisión de pago, el monopolio de Canal+ desaparece con la puesta en marcha de dos plataformas de televisión digital por satélite en 1997: Canal Satélite Digital y Vía Digital, que acabarían fusionándose en 2003 dando origen a Digital Plus; renombrado, en noviembre de 2011, de nuevo como Canal+.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

5.3. Evolución del sector audiovisual español desde el comienzo de la reforma en 2004

Los sistemas públicos[159] se enfrentan con el cambio de siglo a tres desafíos fundamentales: gobernanza (gestión y regulación), orientación de los contenidos y sostenibilidad financiera.

De las tres consideraciones, la económica es la que mayores trazos oscuros dibuja en la hoja de servicios de Radiotelevisión Española. No es un hándicap nuevo, su historia se extiende a lo largo de las dos últimas décadas, y también estará presente en las siguientes; a pesar de que el pasado 27 de agosto de 2013 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió archivar el recurso que la Comisión Europea había presentado contra la tasa que el modelo de financiación de la CRTVE impone a los operadores de telecomunicaciones. A mediados de julio de 2013, la CE había decidido retirar la denuncia presentada contra España, conocida la sentencia del Tribunal (27 de junio de 2013) que validaba el gravamen en el mecanismo de financiación de la televisión pública francesa[160], tomado como referente en la redacción de la norma española.

En julio de 2010, la Comisión declaró que las nuevas leyes de financiación de France Télévisions y RTVE eran compatibles con las normas sobre ayudas estatales, aunque no con las normas de la UE en materia de telecomunicaciones, por

[159] El sistema de monopolios públicos se mantuvo en Europa hasta mediados de la década de los 70. La desregulación vino favorecida por el desarrollo del cable y del satélite, el auge del pensamiento liberal, la globalización y el reclamo de una mayor oferta por parte del público (Artero, Herrero y Sánchez Tabernero 2005).

[160] La norma francesa, impulsada por Nicolas Sarkozy, apostó por una supresión progresiva de la publicad en los canales públicos. A partir del 5 de enero de 2009, France Télévisions se emite sin anuncios entre las 20:00 y las 06:00 horas; previéndose la eliminación definitiva en 2016. En 2012, bajo el mandato de François Hollande, se ha revitalizado el debate sobre la operatividad de la medida. El 23 de agosto de2012, el ministro de Presupuesto francés, Jerome Cahuzac, planteó la posibilidad de que la publicidad volviera a la televisión pública francesa, en función de si la Comisión Europea censura o no la tasa impuesta a los operadores de telecomunicaciones. <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/08/23/comunicacion/1345725250.html> (Consulta: 1/10/2012). El 3 de octubre de 2012, los trabajadores de la televisión y la radio pública francesas realizaron una huelga en protesta por los ajustes en el sector previstos por Hollande. France Télévisions, organismo con el mayor número de trabajadores del sector audiovisual, ha sufrido en 2013 un recorte del 2'3% de su presupuesto, por un importe equivalente a 85 millones de euros.<http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=106839> (Consulta: 10/10/2012). Los dictados de la ley gala son similares a los de la Ley 8/2009. Crea un impuesto que carga con un 0'9 por ciento la facturación de los operadores de Internet y telefonía, se aplica una tasa del 3 por ciento sobre el volumen de negocios por publicidad de las cadenas privadas con más de once millones de euros de ingresos –a cambio se les permite introducir dos cortes publicitarios cada 30 minutos-; que complementa el canon que pagan los ciudadanos (Jivkova-Semova 2011).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

incumplimiento del artículo 12 de la directiva sobre redes y servicios de comunicaciones electrónicas (la CE abrió un tercer proceso contra Hungría por motivos similares). El 30 de septiembre de 2010, la Comisión Europea exigió, mediante una comunicación, a España y Francia que suprimieran las tasas específicas sobre el volumen de negocios de los operadores de telecomunicaciones, y ante la negativa denunció a ambos Estados ante el Tribunal de Justicia.

Si la justicia comunitaria hubiera declarado ilegal la tasa impuesta a los operadores de telecomunicaciones y RTVE hubiera tenido que devolver los 750 millones de euros que estos han destinada a su financiación[161], la Corporación habría sido desmantelada, ya que no existían planes alternativos (Piña 2013).

La reforma del sector audiovisual español emprendida en 2004 pretendía hacer de RTVE el motor del sector audiovisual español en la era digital, teniendo que desempeñar un papel de liderazgo y asociándose con otras cadenas, públicas y privadas, para impulsar la renovación tecnológica y del marco jurídico y regulatorio del escenario audiovisual; dirigiéndolo hacia un entorno liberalizado, en el que internet amplía su presencia gracias a la irrupción de la IPTV, y acorde a la prestación del servicio público radiodifusión según la concepción tradicional europea.

En 2005, además, se reactivó el proyecto de la Televisión Digital Terrestre, después del fracaso de Quiero TV[162], a través de una serie de medidas orientadas a la implementación de la tecnología y el incremento del pluralismo del sistema –que a la postre ha derivado en una mayor concentración- mediante nuevas concesiones para emitir en analógico –Cuatro y La Sexta[163]- y en digital, en un mapa estructurado sobre demarcaciones territoriales un tanto arbitrarias.

---

[161] En 2012, la Corporación RTVE ingresó en concepto de tasas 238'03 millones de euros, de los que 155'8 provinieron de las 'telecos'. Las televisiones comerciales en abierto aportaron 44'7 millones de euros y las de pago, 16'8.

[162] En un intento de acelerar la implantación de la televisión digital terrestre, el Gobierno otorgó en 1999 una concesión a Onda Digital y Retevisión para que impulsaran el proyecto Quiero TV, que comenzó a operar en régimen de suscripción en el 2000 y quebró dos años más tarde. Fue el preludio del actual sistema de televisión digital por ondas terrestres, cuyo encendido oficial tuvo lugar el 3 de abril de 2010. De acuerdo con los pensamientos de algunos autores, es posible que Quiero TV adelantara, al mismo tiempo, el inicio y el final de la televisión digital terrestre, a tenor del fiasco del modelo local, la poca rentabilidad del modelo multiplex y la velocidad del avance tecnológico.

[163] En 2005, dos canales nuevos entraron en el paisaje televisivo español. Por una parte, tuvo lugar la modificación del contrato concesional de Sogecable, que dejó de tener límites en sus emisiones en abierto bajo la denominación de Cuatro y, por otro lado, una nueva concesión se convirtió en La Sexta, la cual comenzó a operar

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> "En el plano local, el Partido Socialista no quiso hacer la regulación de la televisión por ondas, en 1995 aprobó la ley, porque el Tribunal Supremo dijo que las televisiones locales tenían derecho a existir, pero no aprobó el plan de frecuencias, por lo que no se pudo desarrollar. Se consagra un escenario alegal. Cuando llega el Partido Popular, decide regularla en el entorno digital, en el último Consejo de Ministros de la legislatura en 2004. Se contemplan más de mil licencias. Llega el Partido Socialista y el ministro Montilla decide que es insuficiente y que hay que ampliar el número de licencias. Y, ¿por qué?. Porque Montilla había sido alcalde en Cornellá y según el reparto que había hecho el Partido Popular el municipio tenía que ponerse de acuerdo con otras poblaciones para poner en marcha una televisión local pública, y no querían ponerse de acuerdo con las localidades de su demarcación, porque algunas eran de CiU. Así, si el PP lo había hecho mal, el PSOE lo empeora, por lo que la televisión local no ha funcionado ni va a funcionar" (EGM e[p]: 16).

Entre concesiones estatales, autonómicas y locales, la oferta potencial de canales en TDT es de 34 cadenas nacionales[164], entre 4 y 12 regionales y de hasta 244 locales (caso de Andalucía), lo que nos deja con una posibilidad técnica de casi 1.300 canales en todo el territorio.

La historia de la TDT en España se remonta, como exponíamos con anterioridad, al plan técnico de 1998, que dividió el espectro radioeléctrico en 21 canales; cinco para las entidades que en aquel momento emitían en analógico a nivel estatal (La 1, La 2, Antena 3, Telecinco y Sogecable: primero Canal+, después Cuatro), dos para Veo TV y Net TV, y los restantes 14 gestionados por la plataforma Quiero TV, en funcionamiento entre el 5 de mayo de 2000 y el 30 de junio de 2002.

Tras el acuerdo del Consejo de Ministros del 25 de noviembre de 2005, la distribución del replanteado proyecto de transmisiones terrestres quedó de la siguiente manera: cinco canales para TVE –cuatro de ellos de frecuencia múltiple, tres canales de frecuencia única atribuidos a Cuatro, Antena 3 y Telecinco y, finalmente, otros dos para La Sexta, Net TV y Veo TV. Cinco días después de aquel Consejo de Ministros se produjo el inicio de las actividades de los operadores. Asimismo, las comunidades autónomas y las corporaciones locales emprendieron los

el 27 de abril de 2006. Cuatro lo hizo el 7 de noviembre de 2005. En la actualidad, La Sexta es parte del Grupo Antena 3 (Atresmedia) y Cuatro, de Mediaset España.

[164] Última consulta del número de canales disponibles, a nivel nacional, realizada el 01/09/2013 en *Televisiondigital.es*, el sitio web oficial gestionado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

trámites para convocar los concursos de asignación de las licencias. En la actualidad, el mapa a nivel nacional presenta la apariencia recogida en la Tabla 5.

Tabla 5. Mapa de la TDT de acuerdo con el Plan Técnico 2012-2014.

RTVE	La 1; La 2; 24 Horas; Clan; Teledeporte; TVE-HD
Antena 3 TV	Antena 3; Neox; Nova; Nitro; Antena 3 HD
Telecinco	Telecinco; La Siete; FDF; Boing; Telecinco HD
Sogecuatro	Cuatro; Divinity; Energy; Nueve; Cuatro HD
La Sexta	La Sexta; Xplora; La Sexta3; La Sexta HD; Gol TV (*Premium*)
Net TV	Intereconomía TV; Disney Channel; MTV; Paramount Channel
Veo	Discovery Max; AXN (*premium*); 13 TV; La Tienda en Casa

Elaboración propia.

No obstante, tras la decisión del Tribunal Supremo de declarar nula la adjudicación, de 2010, de nueve canales por realizarse sin concurso, y con vistas a la gestión del dividendo digital, los operadores están a la espera de que el Gobierno ultime un decreto técnico (que, en principio, ha de estar listo antes de finales de 2013) en el que se aclare si se quitarán las frecuencias afectadas a sus actuales propietarios: tres de Atresmedia, dos de Mediaset, dos de Veo y otras dos de Net TV.

5.3.1. Excesiva dependencia del mercado publicitario

Efectuado el apagón analógico, y con permiso de la re-sintonización de la señal terrestre de cara a la liberación del dividendo digital, los retos del sector audiovisual se despliegan en internet, que reclama soluciones de convergencia válidas para los usuarios, en términos técnicos, de usabilidad y, por supuesto, en contenidos. Y cuando el mercado establezca el estándar, que de una forma u otra exigirá reclamará un desembolso económico, el servicio público de radiodifusión deberá garantizar el acceso a servicios de calidad para todos aquellos que no puedan pagar por contenidos *premium* (Iosifidis 2010).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La distribución a través de la red permite a los operadores desarrollar nuevas vías de ingresos: publicidad –durante 2011 internet fue el segundo medio por ingresos publicitarios, por detrás de la televisión y superando a la radio-, y servicios de pago, configurados a través de suscripción o de pago por evento[165]. Además, los nuevos estándares tecnológicos han propiciado la aparición de los agentes Over-The-Top[166] y su oferta de contenidos en movilidad.

No se descubre nada nuevo al afirmar que la publicidad es el principal sustento del sector audiovisual español, y por ello el descenso de la inversión de los anunciantes ha ajado el sistema. Cuando hablamos de sector audiovisual, nos referimos principalmente a la televisión en abierto, que, durante el periodo 2004-2012, ha supuesto de media el 84'4 por ciento del total de la facturación publicitaria del sector audiovisual.

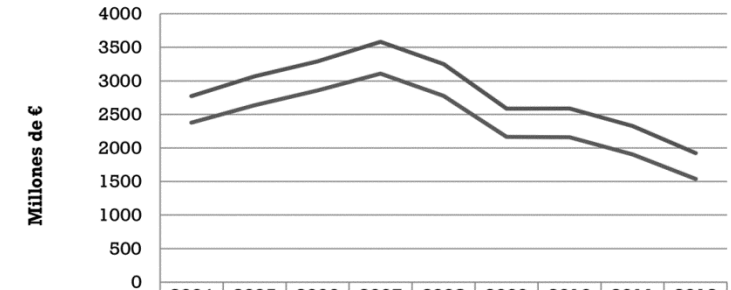
En 2005, Antena 3 fue el referente en el capítulo de ingresos, subvenciones al margen, con más de 852 millones de euros, 800 facturados en concepto de publicidad, un 21'3 por ciento más que en el 2004. Inmediatamente detrás se situó Telecinco, líder de audiencia, con 745 millones de euros en ingresos publicitarios, un 15'9 por ciento más que en el ejercicio anterior. Sogecable experimentó un crecimiento superior al 30 por ciento, explicable en parte por el comienzo de las emisiones en abierto de Cuatro en el mes de noviembre.

[165] En 2011 se lanzaron los servicios Mitele.es (Mediaset España), LaSextaOn (La Sexta), YOMVI (Canal +) o Golstadium (Mediapro), entre otros (CMT 2012).

[166] Servicios de vídeo, televisión y voz provistos en internet mediante la entrega directa desde un *provider* a un *viewer* usando una conexión abierta de banda ancha, independiente del ISP del receptor, sin la necesidad de negociaciones y sin requerimientos de infraestructuras por parte del proveedor (Sánchez Villalobos 2012). Estos servicios *best effort*, entre los que también se incluye la *TV Everywhere*, están modificando las forma de creación, distribución y consumo, y se han convertido en una prioridad estratégica para las empresas de entretenimiento y los operadores de televisión. "En este sentido, Prado (2011) explica la necesidad de diferenciar los conceptos IPTV y *Video Over Internet Protocol*. Mientras que la primera sigla ha sido apropiada por las grandes compañías de telecomunicaciones para designar sus plataformas de televisión multicanal de abono en red cerrada, la segunda denominación se refiere a la distribución en Internet de vídeos y contenidos a través de servicios OTT, que siguiendo a Huertas, Domínguez y Sanz (2011: 94) se clasifican en13:
- Modelos basados en la publicidad, como los de YouTube, Google.
- Modelos basados en el *revenue-sharing*, como los de VeVo, Blinkx, BlipTV o los operadores móviles.
- Modelos basados en suscripciones o pago por contenidos, entre los que se encuentran Netflix, Apple, Hulu Plus, Sky, Amazon, Time Warner, Ultraviolet, Qriocity, TiVo, etc.
- Modelos mixtos, anunciados por BBC, FreeSat, Hulu, ITV Player, etc". (Del Pino y Aguado 2012: 64-65). De este amplio catálogo de proveedores, Del Pino y Aguado destacan el caso de Netflix, líder en Estados Unidos en el mercado de vídeo bajo demanda y referente mundial para los operadores de televisión a la hora de configurar sus portales multimedia.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 5. Ingresos por publicidad del sector audiovisual y de la televisión en abierto (2004-2012).



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector	2773,7	3066,8	3290,5	3582,5	3251	2585	2589,2	2328,1	1925
TV Abierto	2378,6	2635,5	2856,9	3108	2776,8	2165,4	2159,3	1904,1	1537,8

Elaboración propia. Fuente: CMT.

Puntualizábamos "subvenciones al margen", porque TVE ingresó en 2005 2.937'92 millones de euros, de los que 709 fueron ingresos publicitarios y 2.202, aportaciones públicas: 702 de transferencia corriente y 1.500 correspondientes a una emisión de deuda.

En el año 2006, los ingresos por publicidad del sector alcanzaron los 3.291 millones de euros, un 7'3 por ciento más que en 2005. La TDT, que mejoró sus cifras, fue la que mayores ingresos generó (3.035.600.000 euros). El satélite y el cable también siguieron la senda de crecimiento, aunque con registros más discretos.

Se aprecia, en términos globales, una evolución positiva de la facturación publicitaria de los operadores comerciales de cobertura nacional y también de TVE, un dos por ciento mejor que durante el periodo anterior, contabilizando los registros de ambos canales. La pública fue, además, el emisor con mayor ocupación publicitaria facturable: 245.795 minutos, casi el doble que Telecinco (139.749) y Antena 3 (128.483). Aunque en TVE hubo más minutos, el ingreso medio por cada 60 segundos fue significativamente inferior al obtenido por los dos principales operadores privados: 2.825 euros, frente a los 6.257 de Antena 3 y los 5.657 de Telecinco.

En 2007 el mercado audiovisual en España arrojó las mejores cifras de su historia, alcanzando los 6.786 millones de euros (Gráfico 3), un volumen de negocio superior casi en cuatro puntos porcentuales al del ejercicio precedente. Si

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

descontamos las subvenciones (inferiores un 14'5 por ciento a las aportaciones de 2006 debido al nuevo marco regulatorio de RTVE, convertida ahora en Corporación), la cifra neta fue de 5.768, ocho puntos más que un año antes. Este impulso se explica, de acuerdo con los análisis de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la consolidación de Cuatro y de La Sexta, así como por el crecimiento de la televisión de pago –ingresos superiores a los dos mil millones de euros- y la inversión publicitaria, que comienza a contraerse un año después influenciada por la crisis económica y financiera de 2008.

La televisión en abierto facturó, subvenciones al margen, 3.312 millones de euros. En publicidad, Telecinco sobrepasó por primera vez a Antena 3 (801'9 millones de euros) en un escenario cada vez más competitivo, en el que Cuatro y La Sexta afianzaban tímidamente sus posiciones.

La cadena de Mediaset aumentó sus beneficios un 9'2 por ciento, hasta alcanzar los 863'5 millones de euros. Además, por cuarto año consecutivo lideró los índices de audiencia con un 20 por ciento de share. En el primer año de existencia de la Corporación, TVE obtuvo 715 millones de euros a través de la publicidad, una cifra que mejora los datos de 2006, pero que es inferior a la prevista en el presupuesto inicial, que no contemplaba la pérdida de más de un punto de audiencia, del 18'4 al 17 por ciento.

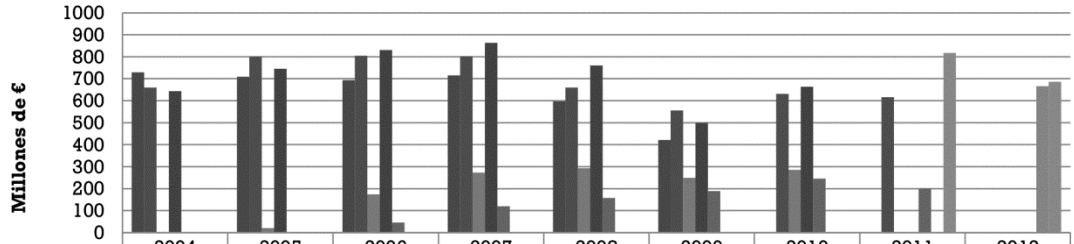
En 2007 también aumentó de manera significativa la cantidad de publicidad emitida, como consecuencia del incremento del número de canales. Este auge temporal no guarda, en cualquier caso, una relación directa con la variación de los ingresos publicitarios:

> "Es significativo, por ejemplo, el caso de Cuatro que experimenta un crecimiento de sus ingresos publicitarios por encima del 56%, aun cuando el aumento de minutos destinados a publicidad se sitúa en el 13% (…) En el otro extremo se encuentra Telecinco, que habiendo aumentado sus minutos en un 59%, vio aumentar sus ingresos en un 9%" (CMT 2008: 121).

El precio medio del minuto descendió en Telecinco de 5.657 euros a 3.895. La mayor rentabilidad continuó siendo para Antena 3, con 5.122 euros, mientras que TVE repitió como frecuencia con más minutos emitidos, 245.435, siendo su balance 2.619 euros/minuto.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 6. Ingresos por publicidad de los principales operadores de televisión en abierto (2004-2012).



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TVE	729	709,1	693,3	715,1	596,8	421,7	0	0	0
Antena 3	659,5	800	804	801,9	659,5	555,3	630,8	616,4	0
Cuatro	0	20,1	173,8	272,7	292,9	249,2	285	0	0
Telecinco	643	745,4	830,6	863,5	760	498,9	663,9	0	0
La Sexta	0	0	45,3	119,8	157,2	188,6	245,5	200,4	0
Atresmedia	0	0	0	0	0	0	0	0	666,2
Mediaset	0	0	0	0	0	0	0	816,7	685,9

Elaboración propia. Fuente: CMT.

La Corporación emprende en 2007 un proceso de autolimitación del tiempo de emisión publicitaria, pasando de doce minutos por hora a once. Esta restricción incide negativamente en sus ingresos publicitarios en 2008, aunque lleva asociada una mejora de las subvenciones vía PGE, que en 2007 fue de 434 millones de euros y en 2008 de 573.

La inversión publicitaria en la Corporación durante sus dos primeros años de existencia –los únicos completos antes de que se aplicara el nuevo mecanismo de financiación- fue de 1.311'9 millones de euros.

Tabla 6. Inversión publicitaria en la CRTVE durante 2007 y 2008 (millones de euros)

	2008	2007	Total	Variación
TVE	596'8	715'1	1.311'9	-16'6

Fuente: CMT.

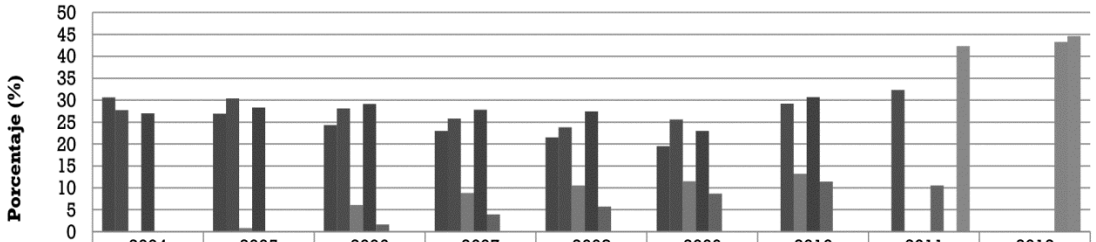
En 2008, de los 2.776'8 millones de euros invertidos por los anunciantes en la televisión española en abierto, 880'2 –un 15'5 por ciento menos que en 2007-

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

tuvieron como destino medios públicos: 596'8 para TVE y 283'4 para las televisiones autonómicas. Las cadenas privadas sufrieron una contracción en torno al diez por ciento en sus ingresos.

De acuerdo con los datos recopilados por la CMT, la participación de las cadenas públicas en el reparto de la "tarta publicitaria" durante 2008 fue del 31'7 por ciento, quedando el 68'3 restante para los operadores privados.

Gráfico 7. Participación en el reparto de publicidad de los principales operadores de televisión en abierto (2004-2012).



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TVE	30,6	26,9	24,3	23	21,5	19,5	0	0	0
Antena 3	27,7	30,4	28,1	25,8	23,8	25,6	29,2	32,3	0
Cuatro	0	0,8	6,1	8,8	10,5	11,5	13,2	0	0
Telecinco	27	28,3	29,1	27,8	27,4	23	30,7	0	0
La Sexta	0	0	1,6	3,9	5,7	8,7	11,4	10,5	0
Atresmedia	0	0	0	0	0	0	0	0	43,3
Mediaset	0	0	0	0	0	0	0	42,3	44,6

Elaboración propia. Fuente: CMT.

Telecinco renovó su liderazgo en audiencia (18 de cuota de pantalla) e ingresos, con 760 millones de euros, un 12 por ciento menos que en 2007. Inmediatamente después se situaron Antena 3 y RTVE, con 659'5 y 596'8 millones de euros, respectivamente.

Pese a la caída de los ingresos, el tiempo dedicado a la comunicación comercial creció un 22'8 por ciento, alcanzando los 2'6 millones de minutos, 3'1 si tenemos en cuenta el tiempo dedicado a la autopromoción. La ecuación "ingresos por minuto" se reduce casi a la mitad en Telecinco (2.209, frente a los 3.895 de un año antes), una tercera parte en Antena 3 (3.716 y 5.122) y más de un 18 por ciento en Televisión Española, pasando de 2.619 a 2.133. Esta variable se ve afectada, concluye la CMT,

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

además de por la menor recaudación publicitaria por la creciente fragmentación de la audiencia.

La involución del mercado publicitario, que había alcanzado su mayor apogeo en 2007, continuó en 2009 con la reducción de la inversión en más de 300 millones de euros en las televisiones privadas (1.528, ante los 1.892 de 2008) y en 28 puntos en los medios públicos, influenciada por la aprobación de la Ley 8/2009 de Financiación de la Corporación RTVE.

A pesar del oscuro escenario, hubo cuatro operadores que consiguieron mejorar sus resultados. La Sexta facturó 31 millones más que en 2008, Net TV pasó de no alcanzar los nueve millones en 2008, a superar los 21 doce meses más tarde; y, en el plano autonómico los emisores de Canarias y Extremadura duplicaron la entrada de fondos.

Antena 3 reemplazó a Telecinco como operador con más ingresos publicitarios: 555'3 millones, por los 498'9 de la cadena de Mediaset. Televisión Española, sujeta al nuevo reglamento durante el último trimestre del año, presentó unas cuentas con 421'7 millones de euros.

La contracción de la inversión se moderó en 2010, periodo en el que el sector facturó 4.421'5 millones de euros, subvenciones al margen. De hecho, los ingresos derivados de la publicidad y de las cuotas de los abonados a la televisión de pago aumentaron ligeramente (0'2 por ciento). La involución de dos puntos porcentuales responde a la reducción de la demanda de servicios de vídeo a petición y de pago por visión. No obstante, los ingresos publicitarios de las televisiones en abierto retrocedieron un 0'3 por ciento en relación a 2009. Telecinco y Antena 3 fueron las principales beneficiadas por la supresión de los anuncios en RTVE. La cadena de Mediaset fue la que más facturó en 2010: 663'9 millones de euros, un 33'1 por ciento más. Antena 3 llegó a los 630'8, 13'6 puntos por encima de sus cuentas anteriores, Cuatro presentó 285 y La Sexta, 245'5. Reseñables fueron también los avances de Veo TV y Net TV, que facturaron un 162 y un 127 por ciento más, 25 y 49'2 millones de euros, respectivamente.

En el capítulo de subvenciones, los operadores públicos recibieron 2.289 millones de euros, de los que a la radio únicamente fueron destinados 275'7.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

A pesar de que las cifras globales de 2010 muestran una disminución en la cantidad de minutos de publicidad emitidos (de 1.094.090 a 964.538), el peso de la comunicación comercial en el mercado audiovisual español ha aumentado de manera progresiva a lo largo del siglo XXI, auspiciada por el incremento del número de canales en emisión gracias a la televisión digital terrestre.

Por cuarto año consecutivo, en 2011 el mercado de la televisión española volvió a reducir sus ingresos publicitarios. Los operadores privados, 1.711'6 millones de euros, ingresaron 200 millones menos que durante el ejercicio anterior. Los públicos, 192'5 millones, perdieron 55; un 22'2 por ciento menos.

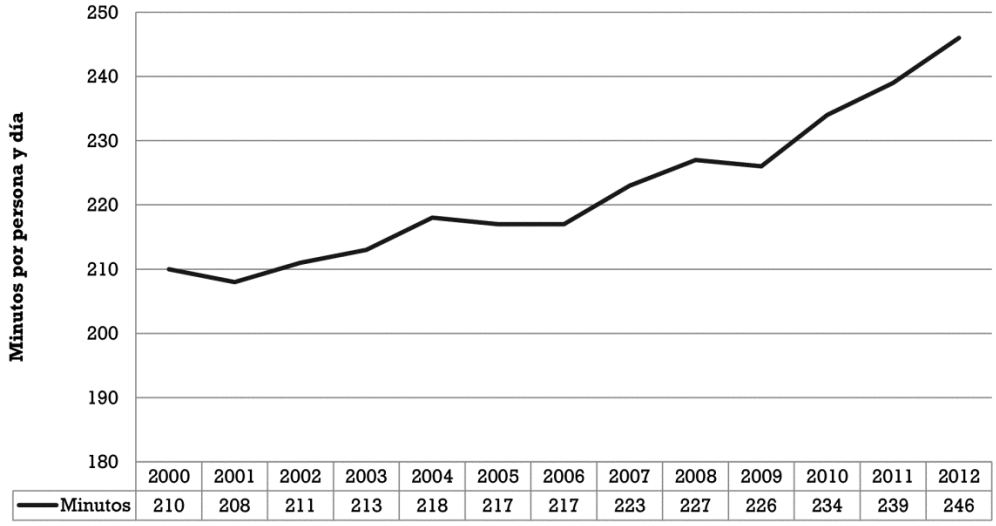
En 2012 se alcanzan los índices más elevados en la concentración del espacio televisivo español (mayores, incluso, que en 2004, cuando existían tres grandes marcas: TVE, Antena 3 y Telecinco), donde los grupos Mediaset (44'6) y Atresmedia (43'3) se reparten el 88 por ciento de la facturación publicitaria en abierto, el 70 por ciento de todos los ingresos publicitarios del sector audiovisual. Cuatro y La Sexta – los últimos canales en sumarse a las emisiones en analógico, ahora subsumidos en Mediaset y Atresmedia- presentaron balances muy discretos el año de su aparición (0'8 y 1'6, respectivamente), aunque los de la Gestora de Inversiones Audiovisuales fueron mejores gracias a que empezó a emitir antes (marzo vs noviembre) y a que adquirió los derechos del Mundial de Fútbol de Alemania.

Además de la inversión, en 2012 también ha descendió el tiempo de emisión de publicidad, en relación a 2011, el primer ejercicio completo con la TDT operativa. En 2012 se emitió, de media, 6.615 minutos de publicidad al día, frente a los casi 7.500 de 2011. Telecinco, con más de 205 minutos diarios, se situó al frente de la clasificación, seguido de La Sexta (195), Cuatro (190) y Antena 3, con 176 minutos (Servimedia 2013).

Se incrementó, por el contrario, el tiempo de consumo de televisión: 246 minutos por persona y día. Desde el comienzo de siglo, esta variable ha crecido en 36 minutos.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 8. Consumo de televisión en España (2000-2012).



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Minutos	210	208	211	213	218	217	217	223	227	226	234	239	246

Elaboración propia. Fuente: CMT.

Durante el pasado año, el consumo medio de televisión a nivel mundial se situó en 197 minutos, uno más que en 2011. Rumanía es el Estado con valores más elevados (330 minutos por persona y día), seguido por Estados Unidos (291), y el resto de Estados europeos: Grecia (273), Italia (254), España (246), Polonia (246), Reino Unido (242) y Francia (230). La media de Europa se sitúa en 235 (Eurodata TV 2013).

Asciende el tiempo de exposición a los contenidos televisivos y también cambian los hábitos de consumo, liderados por los nativos digitales (Díaz Estévez 2012).

> "Las redes se han multiplicado y cada usuario y gestor de contenidos lo que busca es la red más eficiente. Así, frente a una red de TDT aparece una de internet que es mucho más sostenible, eficiente, barata y que, además, por la evolución de los usos sociales y nuevos dispositivos tecnológicos, pone en evidencia que el cambio es mucho más rápido de lo que podíamos prever en un principio.
>
> Hace unos cuantos años pensábamos que el consumo de televisión a través de internet (mediante ordenadores, tabletas o móviles) iba a ser mucho más bajo de lo que actualmente es. En este momento, el consumo de lo que llamamos televisión conectada es de 40.000.000 de usuarios, de acuerdo con el *Libro verde de la televisión conectada*, realizado por la Unión Europea. Es una quinta parte de la población. El documento

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> decía, además, que en 2020 prácticamente todos los ciudadanos de la UE podrían consumir televisión a través de internet". (FCF 2013 e[p]: 19-20)

En EEUU, durante 2011 cayó el número de *TV Hosehol*d (televisores con conexión de antena, cable o satélite) por primera vez en 20 años (Stelter 2012), pasando de 116 millones a 114. También descendió el número de americanos que ven la televisión a través de un equipo tradicional (1'7 por ciento menos).

En clara sintonía con la realidad presentada, el profesor Díaz Nosty advierte que la movilidad (estimulada por la expansión de *tablets* y *smartphones*) es el factor decisivo en las nuevas rutinas de acceso a los contenidos. Tras la consolidación de los teléfonos inteligentes, la comunicación interpersonal (llamadas de voz) ocupa la quinta posición en lo que a uso del aparato se refiere (12 minutos y 6 segundos al día); asentándose en las primeras posiciones el acceso a internet (24 minutos y 49 segundos) y la navegación por medios sociales (17 minutos y 29 segundos). El visionado de televisión y cine supera los 9 minutos diarios (Díaz Nosty 2013).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

5.4. Balances económicos y de audiencia de Radiotelevisión Española: 2004-2012

5.4.1. Características generales

La crisis económica de RTVE tiene su punto de partida en la incapacidad del radiodifusor para gestionar la apertura del mercado audiovisual español a nuevos agentes, primero en el plano autonómico, con la Ley del Tercer Canal de 1983, y en 1988 en el ámbito comercial, tras la aprobación de la Ley de Televisión Privada.

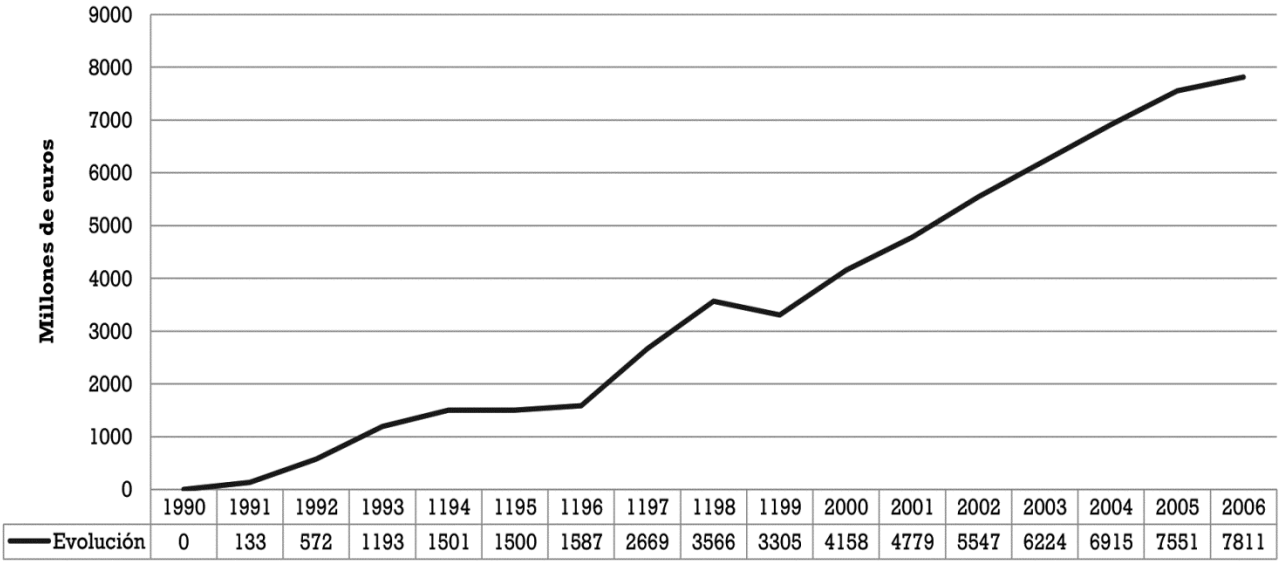
El déficit, cultivado bajo la connivencia de gobiernos socialistas y populares (Bustamante 2006 y 2013) y acelerado por la compra de derechos deportivos a precios elevados y a causa de la externalización, aparece por primera vez en las cuentas de RTVE en el año 1991, cerrado con pérdidas de 234 millones de euros y una deuda acumulada de 133 (Gráfico 9). La cifra constataba las deficiencias de un modelo aferrado casi en exclusividad a la publicidad y sin una línea de programación definida. La competencia hacía imposible la autofinanciación, por lo que el Estado autorizó la vía subsidiaria, con cargo a los PGE:

> "Fue la etapa en la que la política de contenidos y de producción de RTVE llevó a una reducción de programas informativos, infantiles y de producción propia, a cambio de promocionar el fútbol y el cine, porque son los que proporcionan audiencia y, por tanto, ingresos publicitarios (...) Los derechos de emisión cinematográfica, de retransmisión de fútbol, la persistente compra de producción externa para rellenar el aumento de horas de emisión, suscribiendo contratos perjudiciales para RTVE, con productoras privadas, sigue incrementando la deuda" (CCOO 2006: 2).

A finales de 1997 la deuda se había disparado hasta situarse cerca de los 2.700 millones de euros, a pesar de que entre 1994 y 1996 el Estado había asumido 1.394 millones. La subvención gubernamental (Gráfico 10), por el contrario, se redujo de manera progresiva entre 1993 y 1997, pasando de 191 millones de euros a 66, cuantía que se mantuvo estable hasta 2002, volviendo a aumentar y situándose en 75 millones en 2005. El aumento experimentado en 2006 (de 75 millones se pasa a 575) estuvo condicionado al plan de viabilidad sobre el que se erigió la Corporación.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 9. Evolución del endeudamiento de RTVE (1990-2006)



	1990	1991	1992	1993	1194	1195	1196	1197	1198	1199	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Evolución	0	133	572	1193	1501	1500	1587	2669	3566	3305	4158	4779	5547	6224	6915	7551	7811

Elaboración propia. Fuente: ABC; Artero, Herrero y Sánchez Tabernero (2005), Bustamante (2006), RTVE y CMT.

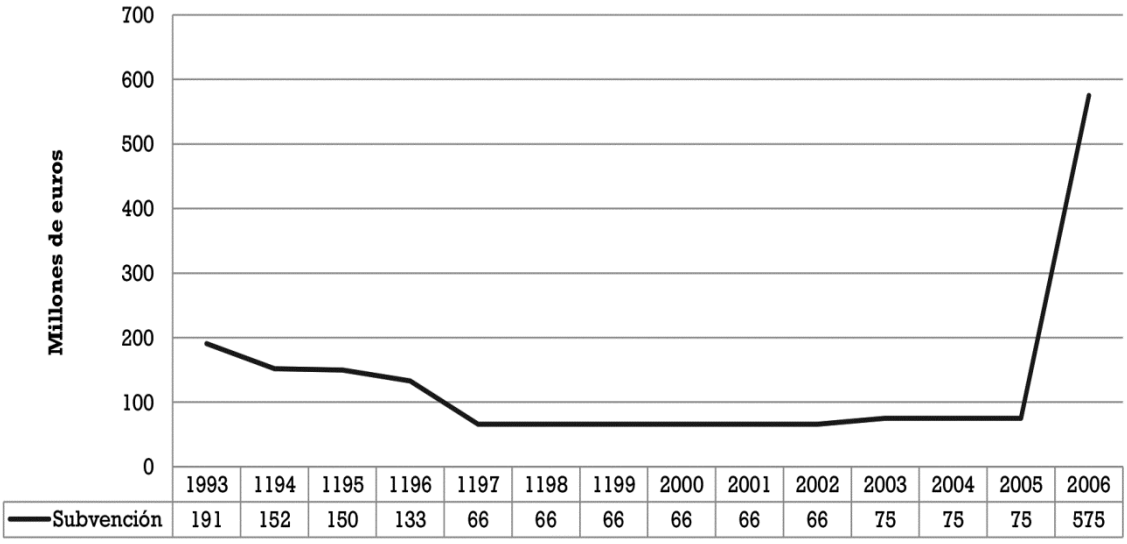
Entre 1997 y 2006, fecha en la que se suscribe la liquidación del Ente, la deuda de RTVE (Gráfico 9) fluctúa hasta los 7.811 millones de euros, que serían 9.220 si se contabilizara la compra que hizo el Tesoro a mediados de los años noventa. 1999 fue el único ejercicio en el que el déficit disminuye, pasando de los 3.566, en 1998, a 3.305, aunque estaban previstos 4.599 (Álvarez y Navas 2001). El gap existente entre ambas cifras –4.599 y 3.305- responde a un aumento de los ingresos debido a una devolución compensatoria de una enajenación sufrida en beneficio de Retevisión[167].

Mediante la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, se establece que el Estado asuma la deuda del Ente público RTVE, que a finales de 2006 era de 7.811 millones de euros. En 2007, el Estado asume 3.181 millones; cargando la cantidad restante a las arcas del Tesoro durante los años 2008, 2009 y 2010.

[167] El 4 de abril de 1997 el Ministerio de Fomento puso a la venta el 60% de las acciones de Retevisión, con un precio de salida de 45.600 millones de pesetas (CCOO 2006).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 10. Evolución de la subvención gubernamental (1993-2006)



	1993	1194	1195	1196	1197	1198	1199	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Subvención	191	152	150	133	66	66	66	66	66	66	75	75	75	575

Elaboración propia. Fuente: ABC; Artero, Herrero y Sánchez Tabernero (2005), Bustamante (2006), RTVE y CMT.

5.4.2. La Corporación, vista a través de las auditorías de 2008 y 2009

El análisis económico-comunicativo de la Corporación ha resultado especialmente complejo porque aun existiendo auditorías públicas, porque la legislación así lo establece, estas no son facilitadas por la CRTVE para su consulta. Enviamos una petición por escrito (véase el segundo anexo) al Consejo de Administración solicitando su colaboración en el acceso a los informes anuales, pero no se recibió respuesta alguna. De este modo, únicamente hemos podido acceder –después de una búsqueda en la red- a las auditorías realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado sobre los años 2007 y 2008, teniendo que construir el discurso relativo a los ejercicios restantes a través de los datos aparecidos en los informes de terceros organismos (como la CMT o la SEPI) y la información publicada en prensa. Este hecho ha imposibilitado un análisis igual de exhaustivo al correspondiente a 2007 y 2008.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

El primer año de existencia de la Corporación y de sus sociedades concluye con un resultado consolidado positivo cercano a los 13 millones de euros, siendo el resultado de explotación también favorable (6.670.777 €).

Los beneficios del ejercicio responden, entre otras razones, a un incremento, no previsto inicialmente, de los ingresos financieros y de existencias y a un descenso de los gastos de producción de Televisión Española. La subvención estatal para el servicio público de televisión superó el coste neto del mismo en 16 millones de euros, que deberían haber sido reducidos de la aportación en 2008, aunque finalmente no lo serían. Esta cantidad es la principal razón de que el balance de explotación de la CRTVE no fuera deficitario, ya que la SME TVE fue la única que cerró en positivo (16.964.408), mientras que la SME RNE (6.155.975), PROCASA (274) y la Corporación[168] (4.137.382) finalizaron con pérdidas.

El apartado de ingresos se vio reducido en un 11'2 por ciento respecto al año 2006, situándose en 1.248 millones de euros, de los que 1.184 fueron ingresos de explotación. La partida más significativa es la de ventas, 741'5 millones; de los cuales 715 corresponden a publicidad. De acuerdo con la auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado –Ministerio de Economía y Hacienda- (IGAE), la práctica totalidad de los ingresos publicitarios corresponde a la SME TVE[169], donde el coste medio de un segundo en un *spot* es de 45'5 euros; 2.730 por minuto. No obstante, aunque las ventas en publicidad aumentan, la auditoría concluye que lo hacen en menor proporción al número de anuncios.

La sociedad TVE aportó el 85'5 por ciento de los ingresos y RNE el 12'5. La publicidad representa el 67'4 por ciento de los ingresos totales, seguido de las subvenciones, 25'4 por ciento, y la venta de programas: 1'5.

En el apartado de gastos (1.188 millones de euros, de los que 1.177 corresponden a gastos de explotación), la mayor cantidad se destina al concepto *Otro gastos*, donde aparece como partida más importante la dirigida a pagar los sueldos del personal acogido al ERE del Ente Público. En segundo lugar, el capítulo de

[168] La Corporación, sociedad matriz, es propietaria del 100% de las acciones de SME RNE y de SME TVE y esta última, a su vez, es propietaria del 100% de las acciones de PROCASA (IGAE 2008).
[169] 719.408'128 de 719.420'188, los 12.060 corresponden a ventas publicitarias de la Corporación.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

aprovisionamientos: derechos de emisión, retransmisión y grabación, productoras, compra de programas y guiones. La tercera partida es la de gastos de personal.

Tabla 7. Balance explotación CRTVE 2007 (Euros)

Ingresos explotación	1.183.805.428
Gastos explotación	1.177.134.653
Resultado	6.670.777

Elaboración propia. Fuente: IGAE.

La producción de programas para TVE supuso el 86 por ciento de los costes totales de producción del grupo y casi el 70 por ciento de los gastos de explotación de la Sociedad. Además, a La 1 corresponde más del 50 por ciento de los costes totales, porcentaje que también sobrepasa en la parcela de ingresos: concentra la mitad del volumen de negocio de la Corporación.

Tabla 8. Costes de producción TVE 2007

	Importe (Euros)	%
Producción programas	238.505.036	34,4
Producción informativa	204.419.979	29,5
Producción deportiva	113.969.527	16,4
Producción ajena	104.163.183	15
Derechos	32.265.297	4,7

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

de antena		
Total	693.323.023	100

Elaboración propia. Fuente: IGAE 2008.

La auditoría de Hacienda pone el énfasis sobre un elemento importante: se reduce en un 1'6 por ciento la adquisición de derechos de programas de producción ajena, 98'7 millones de euros para un total de 1.164 programas, pero los valores de producción propia son ficticios:

> "Entre lo que se considera producción propia de programas (aquella sobre la que TVE tiene, en general, todos los derechos) figuran producciones realizadas íntegramente o en su mayor parte por terceros, mediante la contratación de productoras o la compra de programas y derechos de emisión a otras entidades audiovisuales. Las aportaciones de TVE, en estos casos, se centran en la asignación de personal y medios técnicos. (...) Los recursos gestionados por TVE (costes externos e internos) suponen el 49'2% de los costes imputados a los programas de producción propia. La producción realizada por terceros alcanza el 58'8% del total de estos costes" (IGAE 2008: 11 y 12).

En los programas en los que intervienen productores, insiste el auditor, normalmente no se alcanzaron los objetivos de audiencia que se fijan en los contratos, situándose, en algunos casos, por debajo de los índices que le serían exigibles de acuerdo con sus costes. La compra de programas, los contratos con las productoras y la adquisición de los distintos derechos necesarios para la emisión supuso más de la mitad de la inversión realizada por TVE en producción propia durante el año 2007.

Tabla 9. Producción propia TVE 2007

	Importe (Euros)	% s/total
Compra de programas	57.813.404	24,2
Productoras	55.540.634	23,3
Otros derechos	7.788.760	3,3
Suma	121.142.798	50,8

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Total costes producción propia	238.505.036	100

Fuente: IGAE.

Durante este periodo, la producción de programas con recursos propios de TVE se centra en programas informativos, programas para ser emitidos en La 2 y alguno para ser emitido en La 1 en horarios distintos a prime time: *Saber Vivir*, *Corazón* o *Gente*.

Como exponíamos previamente, en ocasiones en los programas en los que intervienen productores no se alcanzan los objetivos de audiencia, lo que, en general, supone abonos a favor de TVE (los cuales ya aparecen descontados en el Tabla 10).

Tabla 10. Producción propia de programas de TVE 2007

Nombre programa	Coste total	Aportación productora	Coste capítulo	Coste minuto	Audiencia	Share	Share de referencia	Franja emisión
Mira quién baila	16.932.076	13.029.402	384.820	3.207	2,793.000	17,7	21	tve1-prime
Indentity	7.784.716	6.202.444	176.925	3.932	1.969.000	13,9	18	tve1-prime
Lluvia de estrellas	4.177.585	2.632.865	321.353	2.142	2.113.000	15,5	20	tve1-prime
Por fin has llegado	2.417.166	1.325.534	402,861	7.325	1.336.000	10,2	18	tve1-prime
Misión Eurovisión	2.286.070	2.141.523	285.759	1.588	1.435.000	11,2	19	tve1-prime
El gong show	1.963.905	1.201.020	280.558	3.117	1.447.000	11,7	18	tve1-prime
La noche de Quintero	826.922	825.264	103.365	1.149	2.181.000	12,3	16	tve1-prime
Cuéntame cómo pasó	13.788.411	13.693.163	689.421	9.849	3.899.000	22,3	24	tve1-prime
Herederos	5.565.646	5.565.553	428.127	6.116	2.655.000	15,3	19	tve1-prime
Desparecida	4.492.770	4.492.194	408.434	5.835	2.926.000	16,0	18	tve1-prime
Como el perro y el gato	2.552.506	2.550.000	196.347	2.805	1.469.000	10,8	19	tve1-prime
España directo	18.711.982	15.386.739	59.783	672	1.624.000	18,3	18-19	tve-tarde
Corazón de...	3.104.507	-	12.127	485	2.026.000	18,2	-	tve1-sobrem.
Corazón, corazón	2.069.129	-	27.588	609	1.451.000	15,2	-	
El ojo público del ciudadano	1.901.567	1.127.547	146,274	1.330	1.383.000	13,0	16	tve1-sobrem. tve1-prime
59 segundos	3.092.887	3.066.099	110.460	1.178	868.000	13,7	15	tve1-noche
(productora)	1.060.043	105.095	70.670	744	914.000	12,0	-	tve1-noche
59 segundos	853.931	-	71.161	749	76.000	2,7	-	tve1-prime
(informativos)	1.685.584	54.000	581.861	5.351	5.440.000	29,2	-	tv2-prime
59 segons (Cataluña)								
Tengo una pregunta	1.630.867	52.000	407.717	4.530			-	
para usted (2913: 1914;					606.000	9,8		tve1-noche
16/10)					589.000	16,9		tve1-prime
Tengo una pregunta					400.000	13,7		tve1-prime
para usted (20/11;								
18112)								
Ámbito resto España								
Ámbito Andalucía								
Ámbito Cataluña								

Elaboración propia. Fuente: IGAE.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En algunos casos los índices están, incluso, por debajo de lo esperado, en función de su presupuesto. Asimismo, en los contratos de las productoras el cálculo del precio definitivo se vincula al cumplimiento de los objetivos de audiencia en la primera emisión del programa, aunque no se establece un procedimiento de actuación en el supuesto de no emisión de algún capítulo o de que se produzcan retrasos[170]. Además, durante 2007, cuando TVE produce programas con recursos propios fuera de sus instalaciones los costes aumentan, ya que tiene que afrontar gastos extraordinarios, que van desde el alquiler del estudio de grabación hasta el pago de dietas, seguridad, alquiler de equipos, unidades móviles, transporte, etcétera (IGAE 2008).

Centrándonos en la décima tabla, observamos que el espacio *Tengo una pregunta para usted* presenta dos bloques distintos: tres programas dedicados a los partidos políticos representados en el Congreso que se emitieron en directo para todo el territorio nacional y otros dos dedicados a los líderes de Cataluña y Andalucía, emitidos en directo en el ámbito de sus respectivas comunidades autónomas y en diferido para el resto del país[171].

En lo relativo a otro de los programas informativos de referencia, *59 segundos*, la Corporación rebajó el share de referencia en los últimos dos contratos con Globomedia, pasando del 15 al 12 y 13 por ciento, lo que minimizó el riesgo de penalización para la productora por no alcanzar los objetivos. A partir de septiembre de 2007, el programa se comenzó a realizarse con medios propios, reduciéndose el coste medio por capítulo de 110.460 euros a 70.670. La audiencia también disminuye, el 13'7 al 12 por ciento.

A partir del mismo mes la edición catalana, *59 segons*, se realiza también con medios propios. El coste de cada programa en Cataluña es superior al de la edición nacional[172] (71.161 y 70.670 euros, respectivamente), aunque la audiencia no alcanza

[170] Realidad aplicable, por ejemplo, a los espacios La noche de Quintero y Como el perro y el gato, cancelados tras la emisión de los capítulos octavo y cuarto, respectivamente.

[171] La Corporación contrató a TNS Sofres para seleccionar a los ciudadanos que debían formular las preguntas, así como gestionar su traslado y alojamiento, con un coste total de 1.282.500 euros para los siete programas, tres nacionales, dos en Andalucía y otros dos en Cataluña. En esta última región, la producción de los programas soportó determinados costes elevados: "El gasto en decorados ha sido de 249.533 euros, el de alquiler de equipos técnicos, sonido e iluminación de 176.404 euros, para un coste total de 998.733 euros por los dos programas" (IGAE 2008: 83).

[172] Los gastos se ven incrementados por la realización del programa fuera de los estudios de TVE en Cataluña, concluye la auditoría de la IGAE.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

ni la décima parte: 76.000 espectadores (2'7 por ciento de cuota de pantalla) frente a 914.000.

Tras cinco años en antena, ambos fueron cancelados en 2012. El último programa de la edición nacional se emitió el 4 de abril y el catalán, el 5. Además, entre el 12 de abril de 2011 y el 27 de marzo de 2011 se produjo una versión canaria.

Los concursos fueron los que más alejados quedaron de sus objetivos de audiencia. Especialmente reseñables son los casos de *Misión Eurovisión* (11'2 por ciento, la referencia era un 19), de *Por fin has llegado* (10'2 cuando optaba a un 18) y del *El Gong Show* (11'7, frente a un 18 propuesto). Únicamente *Mira Quién Baila* superó los dos millones de espectadores, aunque se quedó a 3'3 puntos de su cuota de referencia.

Tampoco las series de ficción cumplieron las expectativas plasmadas en el papel, a pesar de que *Cuéntame cómo pasó*, *Herederos* y *Desaparecida* presentaron resultados dentro de cuatro puntos de distanciamiento sobre lo pensado inicialmente. El gran fracaso fue la sitcom *Como el perro y el gato*, cancelada tras cuatro capítulos al quedarse en el 10'8 por ciento de cuota, cuando aspiraba a un 19.

España Directo (18'3 por ciento), por su parte, si obtiene los resultados previstos. El programa se despidió de la pequeña pantalla el 30 de junio de 2011, después de seis años en antena y 1.749 entregas, debido a los elevados costes: 18.711.892 euros en 2007 y 12.995.520 en 2008. *España Directo* (Mediapro) fue, de hecho, el 'producto propio' más caro durante 2007, seguido por *Mira Quién Baila* (Gestmusic, 16.932.076 euros) y *Cuéntame* (Grupo Ganga, 13.788.411 euros). El programa volvió a la parrilla de La 1 el 15 de abril de 2013, con una escasa aceptación por parte de la audiencia (4'8 por ciento de share en su primera semana de emisión).

El gasto en adquisición de derechos deportivos, 10'2 millones de euros, supone una reducción de 11'2 por ciento respecto a las cifras de 2006. En la relación audiencia–precio, sobresalen por su mayor coste por minuto las retransmisiones referentes a las selecciones nacionales de fútbol, el Mundial de Motociclismo y la Vuelta Ciclista a España (17.876, 10.347 y 4.026 euros, respectivamente).

En aquellos casos donde no existe rentabilidad comercial, se justifica la retransmisión acudiendo a la misión de servicio público. Argumento, recordemos,

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

que legislativamente no sería válido para muchos de ellos (ya que no existe un contrato programa en el que se detallen objetivos concretos) y que la LGCA, artículo 20.1, reserva para el catálogo de acontecimientos de interés general para la sociedad; del que en 2007 podrían excluirse, entre otros espacios, las retransmisiones de la liga inglesa e italiana de fútbol –ambas fuera de la rejilla de programación en la actualidad- y la Euroliga de baloncesto –aun emitiéndose-, con unos costes de 1.307, 546 y 1.113 euros por minuto, y unos índices de share de 7, 2'5 y 3'3 por ciento, respectivamente. En 2008, el balance global del ejercicio arrojó unas pérdidas de 70 millones de euros. El déficit es mayor si tomamos en cuenta los datos de explotación: 79.990.561. La auditoría de Hacienda concluye que el resultado negativo se explica, en gran parte, por la reducción del tiempo de emisión publicitaria en un minuto por hora (de 12 a 11), contemplada en la Ley General de Presupuestos.

Las pérdidas se habrían situado en torno a los 86 millones de euros si se hubieran devuelto al Estado 16 millones de euros por superación del coste neto del servicio público durante 2007. Durante 2008 la subvención fue 573 millones; los ingresos por publicidad se redujeron hasta los 597 y los gastos se elevaron un ocho por ciento, hasta los 1.222.909.750 euros.

Los ingresos fueron de 1.142.919.189 euros. Las ventas por publicidad descendieron más de un 16 por ciento. Pese a la reducción de un minuto por hora, la saturación publicitaria parece evidente, aunque, eso sí, dentro de los límites que establece la legislación: un máximo el 20 por ciento del tiempo total de emisión.

Tabla 11. Tiempo de emisión publicitaria por canal (2008)

Canal de televisión	**Tiempo emisión %**
Telecinco	19
Antena 3	18,2
Cuatro	17
La 1	16,3
La Sexta	16,1

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La 2	13,9

Fuente: IGAE.

Cerca de los máximos permitidos por la ley se sitúa Telecinco, con el 19 por ciento de su tiempo de emisión dedicado a la publicidad. Ocho décimas por debajo se localiza a Antena 3. En tercer lugar se encuentra La 1, con un 16'3 por ciento, 2'1 puntos menos que en 2007. La segunda cadena alcanza el 13'9, un 1'8 menos que el ejercicio anterior. Cuatro y La Sexta dedican un 17 y un 16 por ciento, respectivamente. El precio medio de la publicidad en TVE fue de 2.504 euros por minuto, 1.409 menos que en 2001 y 4.973 menos que en 1991. La tarifa media es, en cualquier caso, orientativa, ya que las condiciones de cada contrato se negocian por separado.

Los costes de producción de TVE se incrementaron en prácticamente 80 millones de euros durante 2008, representando el 88 por ciento de los costes totales de producción de la Corporación, que también se incrementan en más de 70 millones.

Tabla 12. Costes de producción 2007-2008

	2007	2008	Variación	Variación %
TVE	693.323.023	773.272.363	79.949.340	11,5
CRTVE	806.626.250	879.626.250	73.208.700	9,1

Fuente: IGAE.

La 1 representa, a su vez, el 61 por ciento de los costes totales de producción de TVE (diez puntos más que un año antes), La 2, el 31'3 por ciento, un cuatro más que en 2007.

En el apartado de producción, aumentan los costes de la realización de programas, espacios deportivos y la adquisición de derechos de antena; desciende, por el contrario, el gasto en producción informativa (5'61 por ciento) y la programas ajenos (5'94).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Tabla 13. Costes de producción TVE 2007-2008

	2007	**2008**	**Variación**	**%**
Producción programas	238.505.036	274.305.925	35.845.889	15
Producción informativa	204.419.979	192.945.549	-11.474.430	-5,6
Producción deportiva	113.969.527	167.304.540	53.335.013	46,8
Producción ajena	104.163.183	97.979.219	-6.183.964	-5,9
Adquisición de derechos de antena	32.265.297	40.692.130	8.426.883	26,1
Total	693.323.023	773.272.363	79.949.340	11,5

Fuente: IGAE.

El 71'54 por ciento de las horas emitidas durante 2008 por La 1 y La 2 fueron producción interna (el Primer Mandato-Marco establecía un mínimo del 60). En las temáticas, el 63'6 por ciento de las horas, ante una exigencia del 20. "De las 85.620 horas emitidas por todos los canales de TVE, 62.775 horas, un 73,32%, han sido de producción interna y 22.845 horas, el 26,68 por ciento, de producción externa" (IGAE 2009).

Tabla 14. Producción propia TVE 2007-2008

	Importe 2007 (Euros)	% s/total	Importe 2008 (Euros)	% s/total
Compra de programas	57.813.404	24'2	99.270.793	36'2
Productoras	55.540.634	23'3	63.719.198	23'2
Otros derechos	7.788.760	3'3	5.763.941	2'1

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Suma	121.142.798	50'8	168.753.932	61'5
Total costes producción propia	238.505.036	100'0	274.350.925	100

Fuente: IGAE.

Igual que ocurría en 2007, la auditoría enfatiza el hecho de que entre los programas catalogados como producción propia figuran producciones realizadas total o mayoritariamente por terceros, mediante la contratación de productoras o la compra de programas o derechos de emisión a otras entidades audiovisuales. La aportación de TVE se limita, en tales supuestos, a la aportación de personal y medios técnicos. Los costes de estos espacios –los cuales, recordemos, en muchos casos no alcanza los índices de cuota de pantalla a los que aspiraban sobre el papel- suponen más del 61 por ciento de los costes totales de lo que se contabiliza como producción propia: 168.753.932 euros de los 247.350.925 totales.

Los costes totales de los programas recogidos en los cuadros de producción propia suman 98.898.270 euros en 2007, cantidad que asciende a 113.779.642 durante 2008. De esos totales, la CRTVE se hace cargo directamente de 23.440.828 y 6.007.045, respectivamente; cifras a las que habría que sumar las contenidas en los contratos firmados con las productoras responsables de los distintos programas, lo que, en la práctica, supone pagar dos veces por el mismo producto.

En 2008, al igual que ocurrió en 2007, la producción de programas con recursos propios se centra en espacios informativos, en programas para su emisión por La 2 y algunos otros que se emitieron por La 1 en una franja distinta a prime time: *Saber Vivir*, *Esta Mañana*, *Corazón* y *Gente*.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Tabla 15. Producción propia de programas de TVE 2008.

Nombre programa	Coste total	Aportación productora	Coste capítulo	Coste minuto	Audiencia	Share	Share de referencia	Franja emisión
Herederos	10.787.298	10.784.258	443.442	5.913	2.516.000	13,8	18	tve1-prime
Fuera de lugar	3.472.562	3.470.399	315.687	7.892	1.089.000	9,5	18	tve1-prime
Guante blanco	4.672.646	4.672.409	584.051	7.211	1.905.000	11,4	18	tve1-prime
El porvenir es largo	3.843.949	3.842.518	87.362	1.248	944.000	6,6	-	tve1-prime
Pelotas	3.827.830	3.824.574	294.448	3.681	2.589.000	14,1	18	tve1-prime
Cuéntame cómo pasó	17.793.875	17.772.239	711.755	10.168	3.915.000	22,3	24	tve1-prime
La Señora	12.314.535	12.314.273	473.636	6.766	3.004.000	18,2	19	tve1-prime
Plan América	3.231.250	3.229.534	646.250	7.603	1.884.000	10,0	18	tve1-prime
Amar en tiempos	13.859.574	13.830.030	54.998	1.100	2.462.000	21,3	20	tve1-
revueltos	3.884.406	3.884.406	1.942.203	21.580	5.035.000	26,4	18	sobrem.
Águila Roja	5.843.095	5.833.081	449.469	12.842	3.525.000	19,8	18	tve1-prime
José Mota presenta	4.538.483	4.518.424	567.310	3.782	991.000	6,2	18	tve1-prime
Hijos de Babel								tve1-prime
Con un par de bromas	3.150.910	3.136.399	315.091	4.501	1.238.000	9,8	18	tve1-prime
España directo	12.995.520	10.540.977	51.163	568	1.621.000	17,6	18	tve1-tarde
La Lista	4.892.827	2.446.466	25.091	627	747.000	13,0	16	tve1-man.
Identity	4.670.882	3.672.610	127.202	2.827	1.655.000	12,2	18	tve1-prime

Elaboración propia. Fuente: IGAE 2009.

En este periodo, los auditores de Hacienda sitúan la lupa sobre una decena de programas: *Herederos*, *Fuera de lugar*, *Guante blanco*, *El porvenir es largo, Pelotas*, *Plan América*, *Hijos de Babel*, *Con un Par de Bromas*, *La Lista* e *Identity*. Los puntos de conflicto son comunes: índices de audiencia por debajo de los recogidos en contrato, que, en muchos casos, contiene además un compromiso de realización de más programas de los aconsejables cuando no se conoce si el producto tendrá buena acogida entre la audiencia. Además, tampoco se suele penalizar a las productoras cuando sus obras no alcanzan los objetivos acordados (share por debajo de lo estipulado, emisión en franjas horarias distintas a las contempladas en el contrato, etcétera).

El espacio que mejor funcionó fue *Águila Roja*, que con 5.035.000 espectadores de media superó en más de ocho puntos el share de referencia (26'4 y 18 por ciento, respectivamente). La productora, además, se hizo cargo del coste total, ostentando

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

RTVE el derecho de comunicación pública en televisión de la obra audiovisual, así como su inclusión en la web, y el 30 por ciento de la explotación comercial.

También presentaron buenas cifras *Cuéntame cómo pasó* (3.915.000 espectadores, 22'3 por ciento de share), *La Señora* (3.004.000; 18'2), *Amar en tiempos revueltos* (2.462.000; 21'3 –más de un punto al alza sobre el índice de referencia-), *José Mota presenta* (3.525.000; 19'8) y *España Directo* (1.621.000; 17'6). En todos estos casos, salvo en *ED*, la productora se hace cargo de prácticamente la totalidad de los costes.

Los gastos en la realización de programas en el área de deportes supusieron 167.304.540 euros, 53 millones más que el año anterior, de los que 153.212.008 euros fueron imputados como costes externos; un 61 por ciento más que en 2007. La producción deportiva interna, 14 millones, descendió un 25 por ciento. El incremento se explica, en parte, por la celebración de los Juegos Olímpicos de Pekín y los elevados precios de los derechos de retransmisión (86 por ciento de los gastos externos).

Los Juegos le costaron 53'3 millones a TVE, de los que 48 correspondieron al pago de derechos. En el resto de espacios, los mayores incrementos se produjeron en la Premier League, Roland Garros y la Copa Davis. También resultó polémico el nuevo contrato con la ACB: un 45 por ciento más caro que en la competición de 2007-08. Ese nuevo contrato, para cuatro temporadas, supuso un montante de 21.700.000 euros. A 31 de diciembre de 2008, recoge la auditoría de Hacienda, existían compromisos de compra de adquisición de derechos por un valor de 375 millones de euros, para cuatro años.

5.4.3. RTVE: 2009-2012

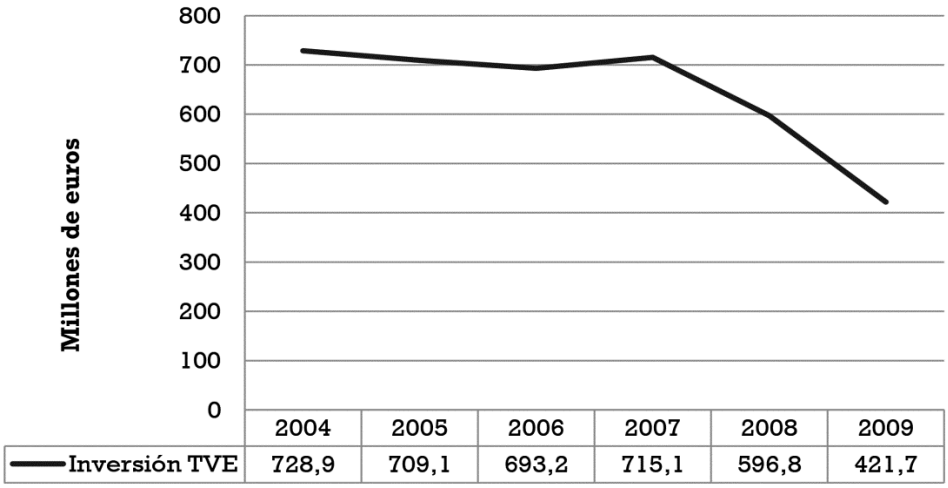
Centrándonos en 2009, la Corporación cerró las cuentas con un balance positivo de 1'4 millones de euros, gracias a un crédito extraordinario de 165 millones realizado por el Estado, en compensación por la supresión de la publicidad introducida en la Ley de Financiación, que permitió contrarrestar las pérdidas de 2'7 millones de euros de la explotación.

RTVE tuvo unos ingresos de 1.143'1 millones de euros. 709 procedieron del Estado (544 en concepto de subvención por la prestación del servicio público y 165

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

para compensar el impacto de la ausencia de la publicidad durante los últimos meses del año) y 422 en el capítulo de ventas, explicable por la imposibilidad de contratar anunciantes a partir del mes de septiembre. RTVE estima que durante ese trimestre dejó de ingresar 100'1 millones de euros en concepto de publicidad.

Gráfico 11. Evolución de la inversión publicitaria en RTVE entre 2004 y 2009.



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inversión TVE	728,9	709,1	693,2	715,1	596,8	421,7

Elaboración propia. Fuente CMT.

Aumentaron los ingresos en 30 millones respecto a 2008 y se redujeron los gastos: 1.145'8 frente a 1.193. No obstante, en un principio se había presupuestado 1.096'6 millones. El 60 por ciento fue para programas (685 millones), 43 millones menos que en 2008. El 32 por ciento para gasto de personal (374), un ahorro de 18 millones. El resto del gasto fue en amortizaciones, tributos, así como otros gastos extraordinarios.

En 2010, los ingresos de la Corporación ascendieron a 1.176 millones de euros, en lugar de los 1.200 presupuestados. RTVE cerró el ejercicio con un resultado negativo de 47'1 millones de euros, pese a que consiguió ahorrar 12'3 millones de euros en gastos -1.187'7 millones de euros, frente a los 1.200 contemplados-, debido a la menor recaudación por las aportaciones de los operadores de televisión comercial y de los operadores de telecomunicaciones. De acuerdo con los órganos gestores, estas ingresaron 62'3 millones menos (19'2 las televisiones, 43'1 las 'telecos') de lo que

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

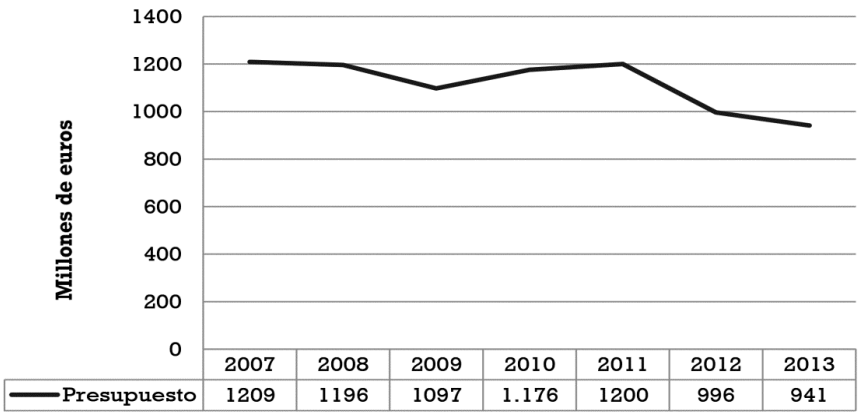
correspondía, ya que a la hora de ajustar la tasa excluyeron de sus ingresos partidas que consideradas ajenas al gravamen de la ley.

Con aquellos 62'3 millones, la CRTVE estima que habría cerrado 2010 con un balance positivo de 15'2 millones de euros; habiéndose compensado el déficit acumulado durante el año, devolviendo al presupuesto el exceso sobre los 1.200 millones de euros y quedando 12'3 como remanente.

En su tercera auditoría sobre la CRTVE (año 2009), Hacienda desvela anomalías en los contratos de algunas series, entre las que destaca, además del no cumplimiento de los objetivos de audiencia, la grabación de capítulos antes de la formalización de los acuerdos, así como el elevado coste de alguno de ellos. En *La hora de José Mota*, por ejemplo, cada minuto costaba 12.200 euros; 12.100 en *Cuéntame* o 11.400 en *Águila Roja*. Los derechos deportivos se encarecieron más de un 50 por ciento, en relación a 2009. Además, no se cumplió con el 100 por cien de la producción propia de los informativos, sino que se quedó en el 89'4 por ciento. Asimismo, las unidades móviles propias sólo se usaron un 23 por ciento del tiempo en el que estuvieron disponibles.

En los siete años de historia de la Corporación su presupuesto (Gráfico 12) ha variado desde los 1.209 millones de euros de 2007, primer año de existencia de la Corporación, hasta los 941 de 2013, el segundo consecutivo en el que el Gobierno recorta significativamente la asignación por el cumplimiento del servicio público.

Gráfico 12. Presupuesto de la CRTVE (2007-2013).



Elaboración propia. Fuente CMT.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

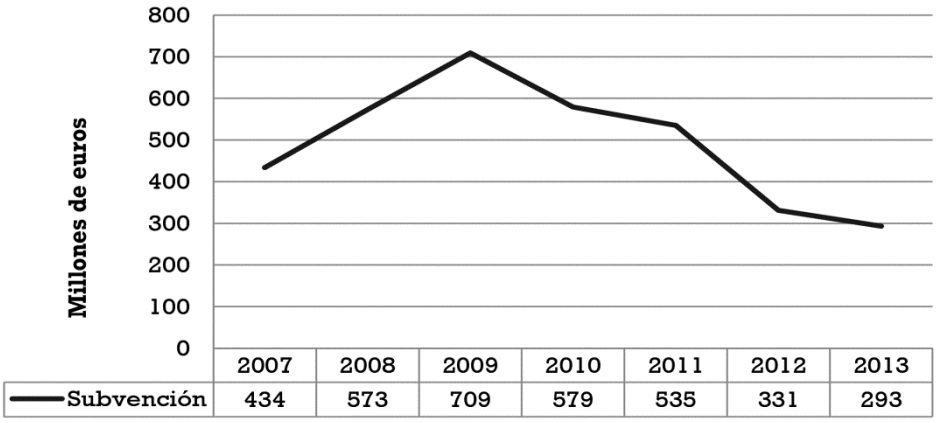
En 2011 el presupuesto de la Corporación fue de 1.200 millones de euros (535 aportados vía Presupuestos Generales del Estado[173]). Las cuentas fueron aprobadas con un déficit de 29 millones, a la espera de que las empresas de telecomunicaciones y las cadenas privadas desembolsaran alrededor de 60 millones de euros.

> "Sin embargo, las empresas de telecomunicaciones y las cadenas llevan desde que se aprobó la norma recurriendo estos pagos, al entender que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y RTVE interpretan la base de ingresos sobre la que se debe aplicar la tasa de una manera demasiado amplia, lo que ha provocado retrasos en los pagos y que RTVE haya cerrado en déficit desde 2010, primer ejercicio completo en el que se sustituyó la publicidad por este nuevo tributo" (Europa Press 2012).

Los resultados, pese a su carácter negativo, supusieron una mejora del 38 por ciento respecto a las de 2010, y del 42 por ciento en relación a la previsión realizada por el ex presidente Alberto Oliart antes de presentar su dimisión.

En cuanto a la compensación por el cumplimiento de la misión de servicio público, la aportación procedente de las arcas públicas ha variado desde los 434 millones de euros en 2007, hasta los 293 en 2013. El mayor ingreso data de 2009, cuando a la asignación anual se sumó un ingreso extra por compensación de la supresión de la publicidad en la recta final del ejercicio.

Gráfico 13. Aportaciones del Estado a la Corporación RTVE (2007-2013).



Elaboración propia. Fuente: PGE e IGAE

[173] El 22 de septiembre de 2010, el Consejo de Administración de la CRTVE aprobó un presupuesto donde la aportación del Estado ascendía a 547 millones de euros. El presupuesto fue aprobado con ocho votos a favor y cuatro en contra, lo de los consejeros propuestos por el Partido Popular.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

En 2012, la cantidad derivada fue un 38 por ciento inferior (331 millones de euros), a los 535 que finalmente se transfirieron durante 2011, aunque inicialmente estaban presupuestados 548. También era superior la cantidad contemplada en los PGE de 2012: 343. Debido a la reducción de 204 millones de euros, el Gobierno autorizó que el 100 por cien de la tasa de reserva de domino público radioeléctrico pueda ser utilizada para financiar a la Corporación (en la Ley de Financiación el tope era del 80), manteniendo eso sí el máximo de 330 millones de euros (durante el año 2011 la recaudación por esta vía se situó en torno a los 320 millones de euros).

Dentro de la reducción que aplica el Gobierno en 2012, 155 millones correspondieron a aprovisionamientos (de 405 a 250), afectando a la contratación de derechos audiovisuales, especialmente cinematográficos y deportivos, lo que de manera indirecta afecta a alguna de las series de mayor audiencia de la primera cadena[174]. De esos 250 millones de euros, más de 120 se invirtieron en los Juegos Olímpicos y en la Selección Absoluta de fútbol.

En el tercer año completo sin publicidad las ventas aportaron un total de 31'6 millones de euros, cantidad que se espera que aumente en 2013 en 28'3 millones gracias a los patrocinios (Europa Press 2012). Este aspecto ha sido duramente criticado por los operadores comerciales, que entienden que la CRTVE ha encontrado en esta fórmula una entrada subrepticia para la publicidad. La Ley 8/2009 permite el patrocinio de eventos deportivos y culturales enmarcados dentro de la misión de servicio público, sin valor comercial y que tengan este sistema como única posibilidad de difusión y producción. Uno de los elementos centrales es, a nuestro juicio, la parte final del argumento, si es realmente la única vía de difusión o producción.

A primeros de 2012, en un informe presentado por la dirección general al Consejo de Administración, se establecía que la Corporación cuadraría el año con un

[174] Ocurre con *Amar en tiempos revueltos*, que se marcha a Antena 3 bajo el título de *Amar es para siempre*. Es compleja la relación de la Corporación con las productoras: se le acusa de destinar demasiado dinero a la producción ajena y desaprovechar los recursos propios y, a la vez, se le critica por acabar con los productos estrella. Quizá la respuesta exija la búsqueda de un criterio de programación estable y riguroso, que no oculte producciones ajenas, a menudo con productoras amigas, bajo el denominador de producción propia (programas deportivos, informativos…), y que destine a esta parcela el dinero necesario para productos audiovisuales que por su carácter de medio público entroncan con su misión fundacional, como la producción cinematográfica convertida en vehículo cultural. También habría de reclamársele a gestores y Gobiernos una mayor responsabilidad en la construcción de una estrategia comunicativa sólida y sostenida a medio y largo plazo para un organismo que, por ley, ha de satisfacer demandas constitucionales.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

balance positivo de 29'5 millones de euros. Con esta cifra, pretendía devolver el dinero al Tesoro y la creación de un fondo de reserva.

Tras la reducción presupuestaria, en 2012 los ingresos pasan de 1.200 millones a 996. También se redujo la subvención pública en el ejercicio de 2013, pasando de 331 a 293 millones de euros, lo que supone una pérdida de más de 240 millones de euros en dos años, dejando el presupuesto en 941 millones de euros, 22 puntos porcentuales inferior a lo dictaminado por la Ley de Financiación.

Tabla 16. Balances económicos anuales de la Corporación RTVE (2007-2012)

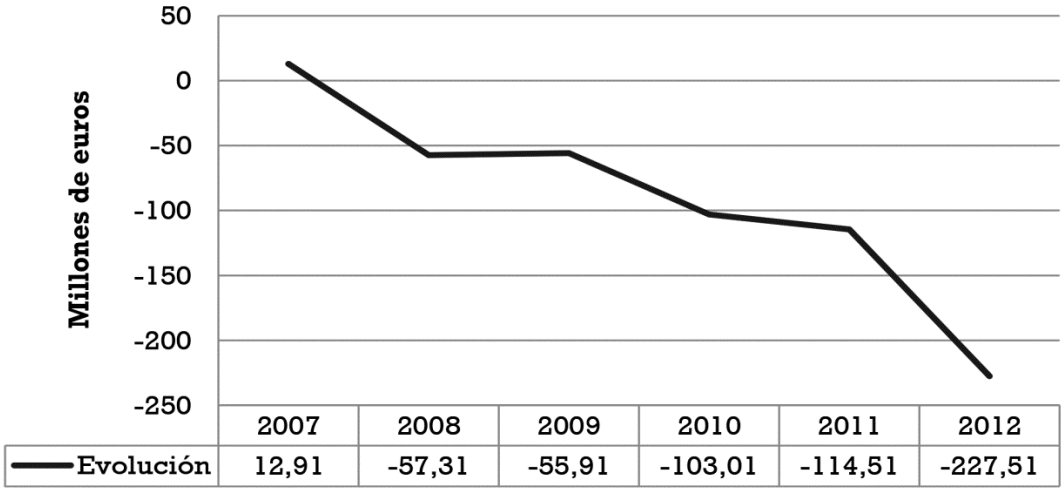
Año	Millones de euros
2007	12,91
2008	-70,22
2009	1,40
2010	-47,10
2011	-11,50
2012	-113

Elaboración propia.

RTVE ha cerrado las cuentas de 2012 con un déficit de 113 millones de euros, como consecuencia, principalmente, del aumento del gasto en 74 millones de euros más de lo esperado. No obstante, también se redujeron los ingresos (40 millones). De los 74 millones de desfase, 54 correspondieron a la compra de espacios audiovisuales fuera de presupuesto, entre los que se incluye, por ejemplo, la serie *Isabel* (Libre Mercado 2013). Los datos del último ejercicio provocan que la Corporación acumule en apenas seis años de existencia más de 227 millones de euros de déficit.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 14. Evolución económica de la Corporación RTVE (2007-2012).



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Evolución	12,91	-57,31	-55,91	-103,01	-114,51	-227,51

Elaboración propia. Fuente CMT.

Durante el periodo 2007-2013, el gobierno ha destinado fondos, además de a la CRTVE para la prestación de su misión pública, al Ente Público RTVE para su liquidación: 140 millones de euros en 2007; 94'30 en 2008, 2009 y 2010; 82'98 en 2011; 73'02 en 2012, y 73'98 en 2013. Este dinero cubre las prejubilaciones de los trabajadores que se acogieron al ERE en 2006.

5.4.4. Inversión en personal[175]

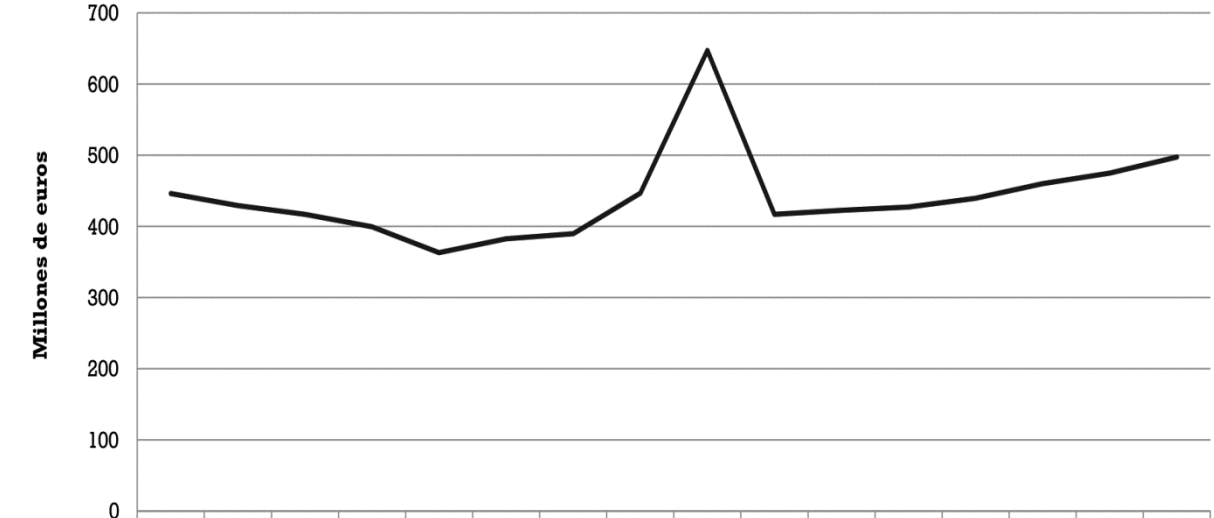
A lo largo de los tres lustros en los que se alimenta la deuda de RTVE (a un ritmo próximo a los 615 millones de euros por año), 7.062'6 millones se destinaron a gastos relacionados con la plantilla del entonces Ente Público, una media de 441'4 millones cada ejercicio, alcanzándose la aportación más elevada en 1999 (647'3 millones de euros) y la más baja en 1995 (363'3). Durante el último año de operatividad del Ente, 2006, la inversión en la plantilla (que antes del ERE alcanzaba los 9.336 trabajadores) fue de 497'6 millones de euros; una cuantía no muy distante de la registrada en 1991: 446'5; pero sensiblemente inferior, no obstante, al ritmo al que evolucionaba la deuda de la organización con el erario público. Durante el resto de años, la inversión

[175] En la fecha en la que concluye este trabajo se habían iniciado las negociaciones entre la Corporación y los sindicatos para la elaboración del II Convenio Colectivo. El primer texto caducó a finales de septiembre de 2013.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

en personal se mantuvo estable, situándose entre los 400 y 500 millones con las excepciones de 1995 (363'3), 1996 (382'8) y 1997 (389'7).

Gráfico 15. Gasto en personal en el Ente Público RTVE entre 1991 y 2006



	1991	1992	1993	1194	1195	1196	1197	1198	1199	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personal	446,5	429,3	417,2	399,8	363,3	382,8	389,7	446,9	647,3	416,9	422,6	427,5	439,8	460,2	475,2	497,6

Elaboración propia. Fuente: CCOO RTVE

En términos globales, la derivación de 7.062'6 millones de euros para cubrir los gastos de personal suponen un 32 por ciento de los gastos totales del Ente durante el periodo 1991-2006: 22.080'8 millones.

En determinadas ocasiones, al referirse a la fragilidad económica de RTVE se utiliza como argumentación la existencia de una plantilla sobredimensionada[176], a pesar de que, en comparación con otros operadores públicos del entorno europeo, la plantilla de la española es significativamente inferior.

No obstante, si existe una plantilla suficiente, ¿por qué se externalizan servicios en RTVE[177]? ¿No están preparados para desarrollar las tareas que exige el medio? En la entrevista realizada a Carmen Caffarel para la presente investigación doctoral

[176] Con motivo de la creación de la Corporación RTVE, se publicaba en ABC lo siguiente: "El objetivo de los tres últimos meses ha sido cerrar 2006 con la seguridad de que podrá ponerse en marcha el próximo primero de 2007 sin la contingencia de una plantilla sobredimensionada. Al respecto, el Ministerio de Trabajo autorizó a RTVE la extinción de las relaciones laborales de hasta un máximo de 4.150 trabajadores". <http://www.abc.es/informacion/agenda2007/index/tv-index.asp> (Consulta: 19/11/2012).

[177] En el borrador del segundo convenio colectivo de la Corporación se señala como área fundamental la priorización de la producción interna.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

confesaba que cuando se planteó la reforma uno de los mayores problemas era la obsolescencia de la estructura empresarial.

Además, en enero de 2010, los trabajadores de TVE elaboraron un manifiesto en el que clamaban contra la externalización de programas en la cadena en beneficio, principalmente, del Grupo Mediapro:

> "Desde hace algún tiempo, la mayor parte de los programas de RTVE están en manos de productoras aunque se le venden al público como programas de producción propia de RTVE cuando en realidad no hay trabajadores de la casa implicados en ellos pese a contar con personal y medios suficientes. Esto, que venía siendo lo normal en series y programas de ficción (...), se ha hecho extensivo ahora a la mayor parte de las retransmisiones deportivas y a las de las de la Lotería Nacional, adjudicadas a la empresa Mediapro (...) Mientras tanto, en el parking de unidades móviles de Prado del Rey hay paradas 25 unidades móviles de televisión y su correspondiente personal sin hacer nada pero pagadas con dinero público" (Fragmento del manifiesto de los trabajadores de RTVE, en Gonzalo Sánchez 2010).

La dirección, argumentaban los redactores del manifiesto, justificó la subcontratación de productoras a través de una maniobra contable que consistía en dejar a los trabajadores parados asignándoles unas pocas horas de programa a la semana y dividiendo sus sueldos en función de esas horas, no en función a la jornada laboral completa; de manera que el coste por hora se disparaba. Así, un sueldo base de 1.224 euros mensuales (correspondiente en aquel momento a la categoría de Técnico Superior de Imagen) costaría a la empresa 76 euros a la hora, lo que vendría a suponer 10.640 euros al mes si tomamos en cuenta una jornada laboral de 35 horas[178].

> "Esta es la realidad de RTVE. Al espectador solo le llega el hecho de que ahora tiene una televisión pública sin publicidad pero no se le dice por dónde se está yendo el dinero ni que –a pesar de lo que difunden algunos medios- el presupuesto de CRTVE es de los más bajos de una radiotelevisión pública europea: mil setenta y cinco millones de euros frente a los más de cuatro mil millones de la BBC o a los tres mil de la televisión pública francesa, por citar a dos" (Fragmento del manifiesto de los trabajadores de RTVE, en Gonzalo Sánchez 2010).

Las organizaciones sindicales, como veíamos anteriormente, consideraban que la principal causa de endeudamiento de RTVE fue la adquisición de derechos

[178] El manifiesto completo está disponible en <http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article12534> (Consulta 01/10/2012).

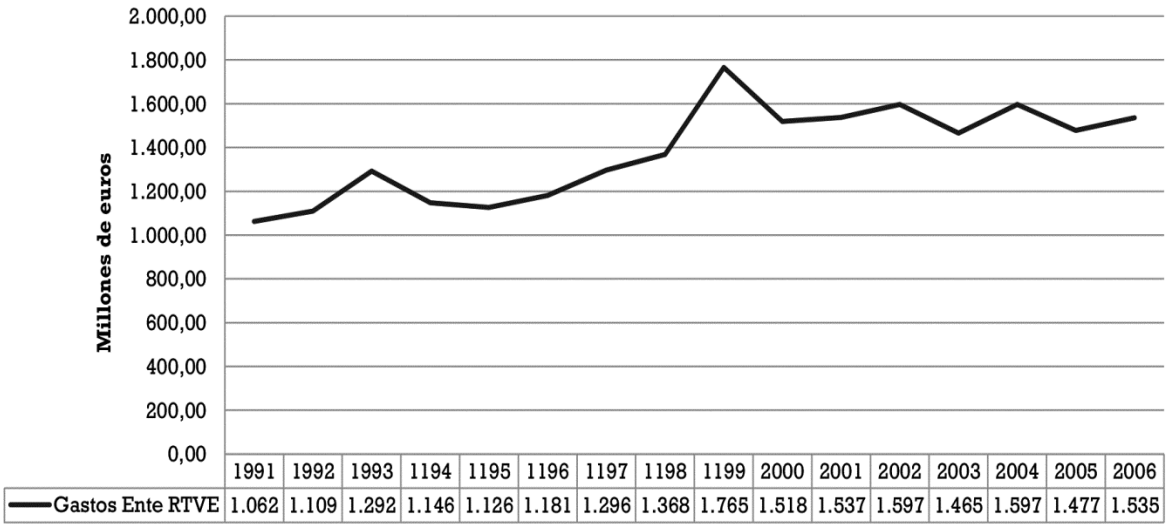
Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

exclusivos a precios superiores a los que marcaba el mercado y la externalización de productos. En 2012, en *Intereconomía.com* se publicaba lo siguiente:

> "Desde UGT se asegura que las más de 2.000 personas que forman el área de producción de la cadena están de brazos cruzados mientras productoras externas realizan series de televisión, programas de entretenimiento o retransmisiones deportivas para Teledeporte: «Evidentemente no están todos parados a la vez, pero esas personas están infrautilizadas mientras más de 50 productoras siguen en nómina de la Corporación», explican desde el sindicato (...) Para los sindicatos de RTVE nada ha cambiado con la llegada del PP y Echenique. «Es cierto que los contratos con productoras han bajado, pero no porque haya cambiado la política, sino porque el dinero que nos dan desde el Estado se ha reducido en más de 200 millones de euros», explican desde USO [Unión Sindical Obrera]" (C. R. y H. M. 2012).

Entre 1991 y 2006, RTVE ingresó una media de 821 millones de euros por año, mientras que se gastaron, por término medio, 1.380 (13.150'3, por 22.080'8). Durante este periodo, los ingresos del Ente experimentaron dos picos. El primero, 1999, por la devolución compensatoria en beneficio de Retevisión. El segundo fue 2006[179], el último año de existencia del Ente, con la transición hacia la Corporación ya iniciada.

Gráfico 16. Gastos del Ente RTVE entre 1991 y 2006



	1991	1992	1993	1194	1195	1196	1197	1198	1199	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos Ente RTVE	1.062	1.109	1.292	1.146	1.126	1.181	1.296	1.368	1.765	1.518	1.537	1.597	1.465	1.597	1.477	1.535

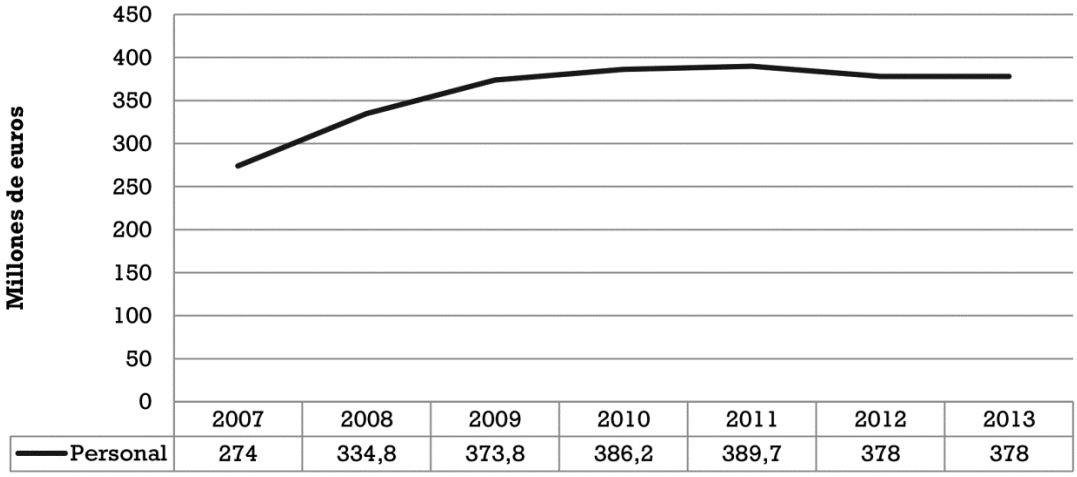
Elaboración propia. Fuente: PGE

[179] Durante 2006, el año de la transición del Ente público a la Corporación, los gastos de explotación ascendieron a 1.535'79 millones de euros, frente a unos recursos de 1.309'2 millones, cargando, de este modo, 226'59 de déficit a la Administración central. De esa cantidad, hemos de recordad, que 575 millones fueron aportados por el gobierno.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Entre 2006 y 2010, el gasto de personal aumentó un 40'9 por ciento. En 2006, la cuantía destinada fue de 498 millones de euros para 9.336 empleados, y en 2010: 386, para 6.400.

Gráfico 17. Gasto en personal de la Corporación RTVE entre 2007 y 2013 (previstos)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personal	274	334,8	373,8	386,2	389,7	378	378

Elaboración propia. Fuente: PGE

Si comparamos los gráficos 16 y 17, apreciamos como las cifras totales se reducen sensiblemente del Ente a la Corporación, debido al ERE aplicado en 2006. Desde 2007 las cuantías se incrementan en 100 millones de euros debido, además de a los aspectos concretos que se detallan a continuación, al propio aumento de la plantilla de la CRTVE, que pasa de 5.765 a 6.319 (Gráfico 18).

Como punto de partida, el aumento de gasto en personal no es negativo, ya que en una organización periodística es lógico que el grueso del presupuesto se canalice hacia los sueldos de los encargados de producir la información. Ahora bien, si durante la existencia de la CRTVE los trabajadores no estaban en el ERE no han visto incrementado sus salarios, sino que, por el contrario, han sufridos distintos recortes retributivos –el último en 2012, además del que se contempla en el primer borrador del segundo convenio colectivo-, ¿a dónde se ha dirigido ese aumento de la

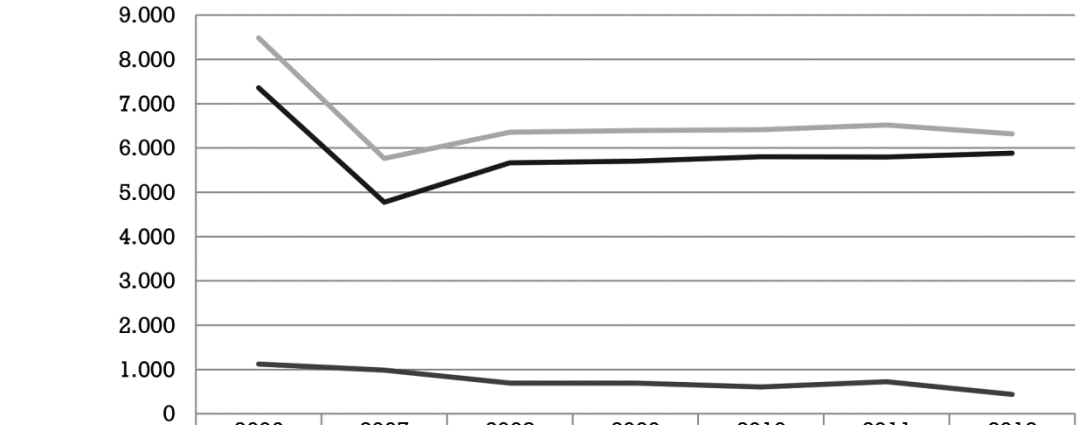
Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

inversión? De acuerdo con los sindicatos presentes en la Corporación: hacia los salarios de directivos y presentadores 'estrella'[180].

En 2006, antes de aplicarse el expediente de regulación de empleo que afectó a 4.150 trabajadores, el coste bruto unitario por trabajador, de acuerdo con las cifras de inversión en personal (9.366 empleados), era de 53.130 euros.

En 2007, la retribución media pagada –excluidas las indemnizaciones, ayudas sociales y la aportación del promotor al plan de pensiones- fue de 41.500 euros, cifra inferior a la media de 2006 debido al rejuvenecimiento de la plantilla, derivado del ERE, y a un descenso en las retribuciones de personal temporal (IGAE 2008). Durante el año 2008 el ratio de personal fue superior al del ejercicio anterior (28'10 frente a 25'14) debido a la incorporación de nuevos trabajadores.

Gráfico 18. Evolución de la plantilla de RTVE (2006-2012).



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fijos	7.361	4.779	5.669	5.706	5.804	5.796	5.881
Contratados	1.122	986	690	691	606	721	438
Total	8.483	5.765	6.359	6.397	6.410	6.517	6.319

Elaboración propia. Fuente: SEPI

El sueldo de los empleados acogidos al ERE no se contabiliza dentro de los gastos de personal, sino que es facturado por la Corporación en el apartado de *Otros Gastos* (IGAE 2009). En 2011, el coste bruto unitario fue de 59.843 euros (6.517 empleados),

[180] De acuerdo con los datos aportados por los sindicatos, Carmen Sevilla cobraba 9.500 euros por programa en *Cine de barrio*.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

aunque, acudiendo a las cifras reales, podemos comprobar que de esa cantidad solo se destinaban 46.340 euros para los salarios[181].

A comienzos de 2013, el salario base por categoría en RTVE[182] varía desde los 1.248'52 - 1.902'50 € mensuales del Grupo III (1.571'51 euros de media), a los 1.605'24 – 2.259'86 € euros del Grupo I (1.932'23 euros de media); pasando por los 1.426'88 - 2.080'86 € del Grupo II (1.753'87 euros de media).

Si nos desplazamos entre las distintas categorías profesionales, encontramos que el salario básico de un trabajador de la Corporación es de media 1.752'54 euros mensuales: 21.038'48 al año, teniendo en cuenta, eso sí, únicamente doce pagas; cuantía a la que habría de añadirse los complementos y pagas extras acordadas en el convenio colectivo. Los datos globales se sitúan en la línea de las cifras arrojadas por el *Informe de Salarios de la Comunicación 2012*, según las cuales 1 de cada 3 trabajadores percibe entre 15.000 y 25.000 euros brutos al año[183].

Pese al acuerdo de finales de 2011, las medidas de ahorro dirigidas a los funcionarios, aprobadas en 2012 por el Gobierno, afectaron también a los trabajadores de RTVE. Nos referimos, concretamente, al artículo 2.5 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que estipula que "en aquellos casos en que no se contemple expresamente en su régimen retributivo la percepción de pagas extraordinarias o se perciban más de dos al año se reducirá una catorceava parte de las retribuciones totales anuales excluidos incentivos al rendimiento"; y que tiene incidencia sobre la plantilla de la Corporación porque además de las pagas extraordinarias de junio y diciembre reciben otra en septiembre.

Ante esa realidad, el acuerdo al que llegaron el Comité Intercentros y la dirección fue descontar un 10 por ciento sobre el total del sueldo bruto mensual en julio, un 10 por ciento en agosto, un 15 por ciento en septiembre, un 10 por ciento en

[181] De acuerdo con la auditoría pública de RTVE elaborada por la Intervención General del Estado para el año 2010, ese año se destinaron 295 millones de euros para el pago de las nóminas, siete más que en 2009 y siete menos que en 2011.

[182] Ver Tablas Salariales Año 2011 en <http://www.cgtrtve.org/files/TABLAS%202011_desde%20010112.pdf> (Consulta: 10/10/2012).

[183] De acuerdo con los datos recolectados por Wellcomm, un periodista que trabaje en un departamento de comunicación cobra el doble que uno que lo haga en un medio. Más de la mitad de los profesionales de la comunicación cobran menos de 25.000 euros brutos al año. Los periodistas digitales están peor valorados y remunerados que el resto. El perfil del profesional es: mujer, joven y mileurista. En el siguiente enlace se puede consultar el informe completo:
<http://www.apmadrid.es/images/stories/Informe_wellcomm_Salarios2012_Final.pdf> (Consulta: 15/03/2013).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

octubre, un 10 por ciento en noviembre y entre un 19 y 20 por ciento en diciembre. Con estas cifras, el salario anual quedó reducido un 7'14 por ciento. Si entre 1991 y 2006 la inversión del Ente público en personal se mantiene estable entre los 350 y 450 millones de euros –a excepción del último trienio de este periodo, cuando la inversión aumenta hasta los 460, 475 y 498 millones, respectivamente; y el año 1999, fecha en la que se destinaron casi 650 millones de euros (647'3)-, en la historia de la Corporación, pese al aumento de los ratios explicado anteriormente, la inversión presupuestaria global es ligeramente inferior, ubicándose entre los 274 millones de 2007 y los 378 de 2013, encontrando en 2011 la cota máxima: 389'7.

Es cierto que la plantilla de RTVE está sobredimensionada si se compara con la de los principales operadores privados (Atresmedia: 1.700 empleados; Mediaset: 1.360), pero si desde otras perspectivas se acude a la particularidad del operador público (por eso se reclamó la supresión de la publicidad), también ha de hacerse aquí. La existencia de una plantilla con más de 6.000 trabajadores sería justificable, por ejemplo, si RTVE desarrollara la función de "conectar" a España con el mundo, especialmente con sus comunidades culturalmente más cercanas (América Latina), a través de un proyecto internacional de referencia.

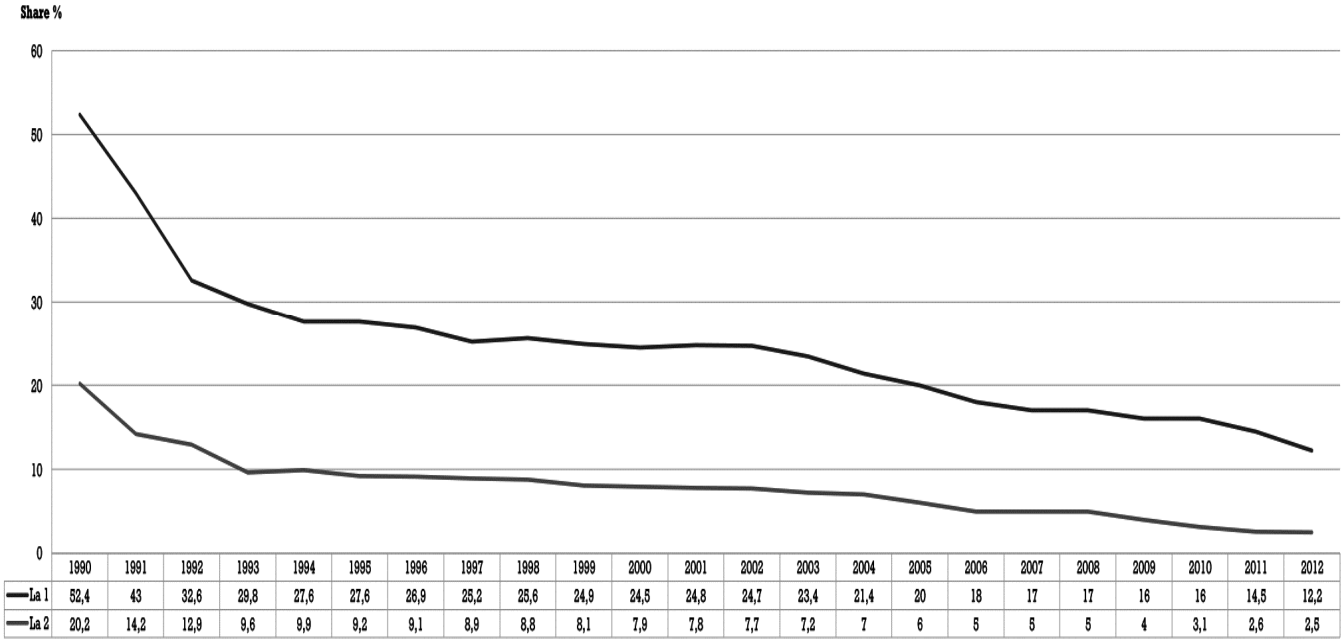
5.4.5. Audiencias

Desde que comenzó a funcionar la audiometría en la década de los 90, el share de las dos cadenas de TVE ha evolucionado desde el 72'6 por ciento en 1990, al 14'7 en 2012 (18'9, para el conjunto de canales de la Corporación).

La reducción del índice en 57'9 puntos se explica, en parte, por la multiplicación de la oferta, que alcanza su potencial máximo con el asentamiento de la televisión temática asociado al encendido de la TDT, y que desde el fin del monopolio se había ido consolidando con la aparición de los canales autonómicos y los operadores privados, primero, y la extensión de la oferta de pago asociada al desarrollo del cable y el satélite, después. También responde, no obstante, a la degradación de los contenidos. La contracción es especialmente significativa en el caso de La 2, no tanto por la reducción en sí, como por los valores que registra en la actualidad: 2'5 por ciento.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 19. Evolución de la audiencia de La 1 y La 2 (1990-2012).



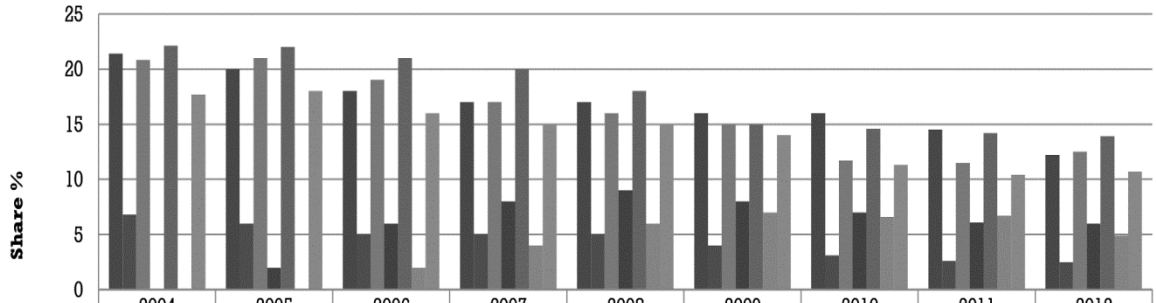
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
La 1	52,4	43	32,6	29,8	27,6	27,6	26,9	25,2	25,6	24,9	24,5	24,8	24,7	23,4	21,4	20	18	17	17	16	16	14,5	12,2
La 2	20,2	14,2	12,9	9,6	9,9	9,2	9,1	8,9	8,8	8,1	7,9	7,8	7,7	7,2	7	6	5	5	5	4	3,1	2,6	2,5

Elaboración propia. Fuente: RTVE, Artero, Herrero y Sánchez Tabernero (2005) y CMT.

La 1, que en 1990 alcanzaba una cuota de pantalla del 52'4 por ciento, mantuvo su hegemonía al frente de los ratios de audiencia hasta 2004, cuando perdió la primera posición en beneficio de Telecinco (Gráfico 20), que presentó un 22'1 de share como media anual, frente al 21'4 de la primera cadena. Sin embargo, durante ese periodo fue Antena 3 quien mayor presencia ganó en las estadísticas, alcanzando el 20'8 por ciento de share. Esta tendencia positiva la llevó a ser la segunda opción de los televidentes durante 2005 (21 por ciento), 2006 (19 por ciento) y 2007, compartiendo porcentaje, 17, con La 1, que volvió a presentar el mejor indicador durante 2009, 2010 (16 por ciento en ambos) y 2011 (14'5). En estos años, Telecinco presentó el 15, 14'6 y 14'2; mientras que Antena 3 pasó del 15 por ciento en 2009, al 11'5 de 2011, alcanzo el 11'7 por ciento en 2010.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Gráfico 20. Evolución de la audiencia de los principales operadores en abierto (2004-2012).



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
La 1	21,4	20	18	17	17	16	16	14,5	12,2
La 2	6,8	6	5	5	5	4	3,1	2,6	2,5
Antena 3	20,8	21	19	17	16	15	11,7	11,5	12,5
Cuatro	0	2	6	8	9	8	7	6,1	6
Telecinco	22,1	22	21	20	18	15	14,6	14,2	13,9
La Sexta	0	0	2	4	6	7	6,6	6,7	4,9
Autonómicas	17,7	18	16	15	15	14	11,3	10,4	10,7

Elaboración propia. Fuente: RTVE, CMT, Noticias de la Comunicación.

El conjunto de las televisiones autonómicas, por su parte, ha involucionado durante estos últimos ocho años del 17,7 por ciento en 2004, a un share del 10,7 en 2012, ligeramente superior al de 2011.

Observando el gráfico en su totalidad apreciamos como la multiplicación del número de canales ha reducido sensiblemente el rating necesario para ser líder de audiencia, que en 2004 era el 22'1 y en 2012, el 13'9. En ambos casos, el operador que lo alcanzó fue Telecinco.

Después de perder su comando histórico en 2004, la consolidación de la oferta de la Corporación (asentada en el rigor de los contenidos informativos y en la programación de ficción nacional atractiva para el televidente) permitió a La 1 recuperar la primera posición en 2009. La mantuvo hasta finales de 2011, momento del primer recorte presupuestario.

Para TVE, la caída en los índices es especialmente dramática en el sector informativo, donde han perdido 300.000 espectadores entre julio de 2012 y julio de 2013. La pérdida del liderazgo del *Telediario* –que parece responder más a cuestiones

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

ideológicas que económicas[184]- es muy difícil de asumir, especialmente después de una época en la que el trabajo de los Servicios Informativos, con Fran Llorente a la cabeza, ha sido internacionalmente reconocido.

> "Durante los últimos años los informativos han sido excepcionales. Su calidad ha sido merecedora de numerosos premios por parte de instituciones (no españolas) que han sabido reconocer su rigor y pluralidad.
>
> La gestión funcionó en aquel momento, pero no está funcionando ahora, como queda probado por las denuncias de manipulación y falta de independencia que se están produciendo desde el Consejo de Informativos. Además, otro hecho sorprendente es que el director de los Servicio Informativos es nombrado directamente por el presidente del Consejo, en lugar de por el director de Televisión, que es lo que corresponde" (CCS e[p]: 20-21).

En relación con el último aspecto, la dirección de Informativos, Eladio Gutiérrez Montes estima que la controversia que se ha generado en torno a los Servicios por actuaciones como la cobertura de la Diada 2012 (el Telediario de las nueve de la noche emplazó la noticia en quinto lugar[185]) se explica más que por la propia actuación del director, por la de su equipo de mando. "A este presidente nadie le acusa de manipular RTVE, se critican los informativos no tanto por el nombramiento del director de informativos, sino por los adláteres, que parecen comisarios políticos" (EGM e[p]: 10).

Volviendo a los datos de la audimetría, en julio de 2013 Telecinco se situó en la primera posición con 1.598.000 espectadores y una cuota media del 14'1 por ciento. Por detrás se sitúa La 1 con 1.555.000 y un 13'2. Los informativos de la pública sólo son los más vistos los sábados y domingos por la noche. Un año antes, los informativos de La 1 eran los más vistos en la ponderación de la audiencia media de las dos ediciones de mediodía y noche, con 1'8 millones de espectadores y una cuota de pantalla del 15'2 por ciento. Por detrás estaba Telecinco con 1'5 millones y un 13'5 por ciento. En agosto, los informativos de La 1 fueron la tercera opción de los espectadores (12'5; 1.3300.000 televidentes), por detrás de Telecinco (1.347.000; 13'1

[184] Véase CUBELLS, M. (2012), "Cosas que ya pasan en TVE (Parte I), *Huffingtonpost.es*, disponible en: <http://www.huffingtonpost.es/mariola-cubells/cosas-que-pasan-ya-en-tve_b_1916174.html> (Consulta: 10/10/2012).

[185] Véase GARCÍA DE BLAS, E. (2012), "La manifestación de la Diada, quinta noticia del Telediario de La 1", *Elpais.com*, disponible en: <http://politica.elpais.com/politica/2012/09/11/actualidad/1347395635_973240.html> (Consulta: 20/09/2012).

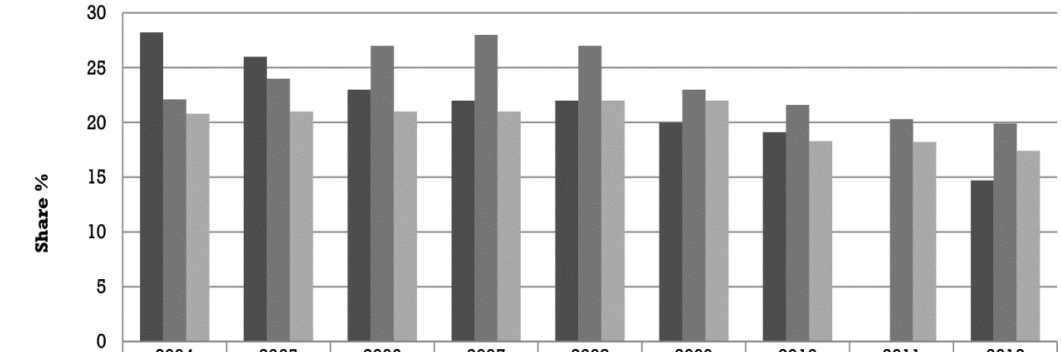
Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

por ciento) y Antena 3 (1.379.000; 13,5). Estos datos constatan la afirmación de la profesora Caffarel: "Nos encontramos ante un servicio público si no más débil, sí menos plural. Se está notando en las audiencias, donde incluso los informativos han perdido el liderazgo, lo cual es muy difícil de asumir en TVE" (CCS e[p]: 11).

Las mediciones generales de la primera cadena de TVE durante agosto también fueron muy negativas: 9'3 por ciento de cuota de pantalla, frente al 12'2 de Telecinco y el 12'6 de Antena 3.

Analizando las cifras de manera grupal, Televisión Española fue la primera opción de la audiencia hasta el 2010, año de la unión entre Telecinco y Cuatro, la primera gran fusión de la historia de la televisión en España (Díaz Estévez y Peña Moya 2011). En esa fecha, las dos estaciones generalistas de Mediaset se emplazaron como la oferta más visionada por la audiencia con un 21'6 por ciento del total, repitiendo en 2011 y en 2012 con valores del 20'3 y 19'9, respectivamente. TVE (La 1 y La 2) alcanzaron el 19'1 en 2010, el 17'1 en 2011 y el 14'7 en 2012, año en el que Antena 3 también experimenta un aumento notable por la incorporación al grupo de La Sexta (17'4).

Gráfico 21. Evolución de los índices de audiencia por grupos (dos primeros canales) de comunicación (2004-2012)[186].



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TVE	28,2	26	23	22	22	20	19,1	0	14,7
Mediaset	22,1	24	27	28	27	23	21,6	20,3	19,9
Atresmedia	20,8	21	21	21	22	22	18,3	18,2	17,4

Elaboración propia. Fuente: CMT y Noticias de la Comunicación.

[186] El gráfico recoge una simulación de los índices de audiencia que hubieran presentado los tres grandes grupos televisivos españoles (Mediaset, Atresmedia y la CRTVE) entre 2004 y 2012 y en función de sus dos primeros canales. No se trata de una proyección real, porque en 2004 no existían ni Cuatro ni La Sexta, que no se unieron a sus grupos hasta 2011 y 2012, respectivamente.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

No obstante, de acuerdo con la simulación planteada en el gráfico XX, los dos primeros canales de Televisión Española entregaron el liderazgo –a Mediaset (Telecinco y Cuatro)- del espacio televisivo español el año de la reactivación de la TDT y del nacimiento de Cuatro (2005). Hasta 2008 se mantuvo como segunda opción con los mismos índices de Atresmedia –Antena 3 y La Sexta- (22). Desde entonces, en tan solo cinco años, las dos primeras cadenas han perdido más de siete puntos porcentuales. También han reducido su incidencia durante este periodo los otros dos grupos por el crecimiento general de las televisiones temáticas (34'7 por ciento en 2012), que han multiplicado la oferta. El total de la audiencia agregada de Atresmedia en 2012 fue del 25'8 por ciento; Mediaset alcanzó el 28'1.

Si focalizamos la atención en La 2[187], sus números en las mediciones de share (2'5 por ciento de cuota de pantalla) se ubican más cerca de los canales especializados, que de los generalistas. Observando su catálogo de programas, se aprecia que TVE reserva para esta frecuencia los contenidos que, de acuerdo con los parámetros europeos tradicionales, han sido calificados de servicio público, como la promoción de la responsabilidad cívica –*accountability*- (*RTVE Responde*), la universalidad de contenidos (*Para todos La 2*), la cohesión social e integración (*Pueblo de Dios*), la defensa del debate democrático (*Documentos TV*, *Crónicas*) o el enriquecimiento de la ciudadanía a través de la cultura y de las artes (*Saber y ganar, Redes, La Noche Temática* o *Zoom Net*).

Queda para una futura investigación la tarea necesaria de estudiar el visionado de estos espacios *on demand*, a través de la plataforma *Rtve.es* y de sus aplicaciones móviles. El trabajo sería, asimismo, una buena forma de descubrir cuál es espacio consolidado de los medios audiovisuales de servicio público en el nuevo marco comunicativo habilitado por la convergencia tecnológica y la hibridación entre televisión e internet[188].

[187] Por lo que respecta al resto de canales de TVE, tanto Clan TV, como Teledeporte y 24H cuentan con una cuota de pantalla estable en torno al cuatro por ciento y constituyen, a nuestro juicio, la única oferta real temática y especializada de la televisión en abierto.

[188] En esta hibridación, la CRTVE ha desarrollado Botón Rojo, una plataforma con contenidos específicos para televisores inteligentes conectados a internet.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

PARTE III.

CONCLUSIONES, BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

CAPÍTULO 6.

CONCLUSIONES

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

6.1. Conclusiones

Alcanzado este capítulo, encontramos la mejor forma de presentar las conclusiones de la investigación en el seguimiento de los ítems establecidos en el guion utilizado para conducir las entrevistas con los 16 expertos que han integrado el panel, núcleo metodológico central de este estudio. Hallamos así una fórmula adecuada para dar respuesta a las interrogantes que se plantean en las hipótesis de partida. Las páginas que continúan no son, claro, la síntesis de las conversaciones mantenidas con los especialistas, sino que aquellas se han incorporado al nicho documental que ha permitido acercarse a la verificación de las hipótesis.

1. Debe remplazarse el término servicio público de radiodifusión (SPR), televisión pública, por el de medios públicos audiovisuales (MPA). Es pertinente, no obstante, la conservación del carácter conceptual del mismo, siendo conscientes de que, cuando hablamos de televisión, convergen una multiplicidad de factores, que superan la transmisión unidireccional, a través del espacio radioeléctrico, y el emplazamiento en pantalla de una programación basada en criterios temporales.

Planteado este matiz –que en el texto de la tesis ha permitido la utilización de los términos televisión pública, servicio público de radiodifusión y medios públicos audiovisuales como sinónimos-, consideramos que las razones que argumentan la existencia de MPA son las mismas que en la primera mitad del siglo XX justificaron, en Europa, el desarrollo de la radio y la televisión a través de corporaciones vinculadas al Estado. Esto es, garantizar la provisión de información y entretenimiento de calidad, su universalidad –más allá de las leyes de mercado-, la protección de la diversidad cultural y social y la promoción de la cohesión y el debate. En definitiva, todos aquellos elementos a los que se refería Carole Tongue en 1996 cuando, en un discurso en el Parlamento Europeo, hablaba de misión de servicio público; a los que habría que añadir la tarea genérica de establecer unos estándares de calidad que sirvan de referente para los demás actores del sistema.

Este último aspecto ha sido determinante en la historia de servicios como el de la BBC, por ejemplo. En Reino Unido, además, la Corporación desempeña un papel crucial a la hora de proyectar la nación en el mundo, por un lado, e integrar las

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

diferentes (y numerosas) identidades que están presentes en las Islas Británicas, por otro.

2. En el siglo XXI, las principales amenazas para los medios públicos son la descapitalización –preludio de la irrelevancia comunicativa y social- y el alejamiento social como producto de la desgobernanza. Para evitar este alejamiento social, deben dejar de competir con las programaciones comerciales de los operadores privados y apostar por contenidos de relevancia social, haciendo de la información de calidad y rigurosa su signo de identificación.

3. La supervivencia estructural de los medios públicos en el contexto digital requiere la actualización (inversión, modos de gestión, dimensionamiento de la plantilla) de unas estructuras pensadas a mediados del siglo XX. Desde el punto de vista comunicativo, la sujeción de la información al plano de las libertades públicas exige la creación de mecanismos que garanticen el trabajo independiente de los periodistas, asentado sobre el rigor periodístico, la deontología profesional y el respeto a los derechos y libertades constitucionales.

Si se desea proporcionar una aplicación práctica al cambio reclamado, en el caso de España podría ser válido el modelo de gestión actual con ciertos matices, entre los que habría de incluirse una mayor presencia de la sociedad civil a través de los consejos de asesoramiento (cuya presencia dentro de la CRTVE fue limitada por el RDL 15/2012) y la desvinculación de la Dirección General del Consejo de Administración. Probablemente no debería ser un órgano unipersonal, para garantizar una mayor neutralidad, independencia y consenso en las decisiones que se adoptan.

4. La historia de la televisión en Europa –desde la formulación de John Reith (informar, formar y entretener), hasta los escenarios desregularizados que habilitan las Directivas 2007/65/CE y 2010/13/UE- no se comprende sin los operadores públicos, garantes de los derechos democráticos de los ciudadanos, una necesidad especialmente importante cuando impera el mercantilismo audiovisual en una realidad dominada por pantallas (televisores, ordenadores personales, *tablets*, *smartphones*, etc.).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Lo público ha de continuar siendo el referente del sector, independientemente de los estándares tecnológicos. Europa tiende –no solo a través de los acuerdos comunitarios, sino también mediante aplicaciones concretas como el Public Value Test- hacia un horizonte donde no se cuestiona la existencia de medios públicos, sino su acomodo en un paradigma comunicativo que muta y adopta nuevas expresiones.

En España, por el contrario, asistimos al triunfo de un modelo de bajo perfil ideológico, que dirige a los operadores públicos hacia la marginalización en el sistema, tanto en capacidad financiera, como en apoyo de los espectadores; siendo este elemento especialmente dramático para los Servicios Informativos, que, indiscutiblemente, han de ser el segmento garantista de la actividad de los MPA, y cuya independencia y rigor son el pilar más sólido en un escenario donde el acceso no es el problema, sino el valor del producto acabado.

5. Se puede afirmar que la televisión pública en España se ha caracterizado siempre por su sumisión a los gobiernos. La gubernamentalización resta pluralidad, objetividad, credibilidad y mina el derecho a la información; consiguientemente afecta directamente a los principios fundacionales de los medios públicos. En RTVE, esa proximidad fue corregida parcialmente mientras se exigió una mayoría cualificada en la elección del presidente de la Corporación y del Consejo de Administración, pero su vigencia vuelve a ser plena tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 15/2012.

6. La configuración del servicio público español en niveles territoriales jerarquizados tiene sentido por la propia configuración descentralizada del Estado, donde las Comunidades Autónomas tienen un gran peso político y social. El modelo, en su formulación teórica, no es redundante, aunque sí en la práctica, porque está mal gestionado.

Está mal enfocado y gestionado, en primer lugar, porque RTVE ha desarrollado a lo largo de su historia programaciones similares a las de los operadores privados, que en España se han caracterizado en gran medida por programar contenidos de escaso valor comunicativo/periodístico y social. En ese escenario, las televisiones

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

públicas, en lugar de fortalecer su vertiente ciudadana, entraron en competencia comercial, con los canales privados, por la audiencia y la publicidad.

En segundo, porque los operadores regionales y locales han reproducido –en paralelo- la oferta de RTVE, desatendiendo a sus realidades más próximas. Como consecuencia de la inexistente coordinación entre los tres niveles, de su fuerte contaminación política y de la ausencia de una estratégica pública de conjunto, la resultante proyecta manifestaciones de solapamiento, desajuste e incumplimiento de los objetivos específicos de jerarquización territorial de lo público; que, de desarrollarse correctamente, permitiría una mayor eficiencia del sistema.

7. Los índices de audiencia de Televisión Española descienden al mismo ritmo que su credibilidad. Concurren al menos dos factores. El primero se refiere a las sospechas de injerencia política en la información. La segunda razón es económica, y debilita por igual la parcela informativa y el resto de la programación.

Ambos colisionan frontalmente con el espíritu de la reforma emprendida en 2004, que reclamaba compromiso político y gestor con el servicio público de televisión.

8. En la práctica, la CRTVE no cumple con la misión que se le ha encomendado. En primer lugar, porque una vez que se publicó la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal y se constituyó la Corporación se acordó el Programa-marco; pero no se aprobó el contrato-programa, aunque se consensuó un borrador en el año 2008. En 2013 sigue sin existir, pese a ser un elemento básico, sin el cual es casi imposible delimitar con claridad las obligaciones, así como la dotación presupuestaria que requiera su cumplimiento.

A este primer hándicap en la reforma de la televisión pública en España –y, por extensión, del conjunto del sector audiovisual español- hay que añadir, también, un sesgo en su alcance. La configuración del SPR cuenta con tres estadios, pero la reestructuración se hace pensando únicamente en el ámbito estatal, en RTVE.

En el plano local se ha pasado de una situación de alegalidad a un escenario de irrealidad, en el que la mayoría de los operadores, aun contando con la licencia de emisión, no pueden poner en marcha sus proyectos, debido a la ineficaz distribución

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

de las demarcaciones territoriales y al escaso margen de actuación que posibilita un sistema saturado.

En el ámbito autonómico, la Ley General de Comunicación Audiovisual únicamente presta atención a los operadores regionales para facilitar las condiciones de externalización y privatización de sus servicios.

Una tercera disfunción es el propio desarrollo de la reforma. Se aprueba la Ley General de Comunicación Audiovisual (ley genérica) después de la LRTTE y de la Ley de Financiación de la CRTVE (leyes específicas); provocando, así, que el texto que se hace oficial en 2010 difiera en numerosos aspectos del espíritu que impulsó el cambio; como lo es la creación de una alta autoridad audiovisual independiente y con capacidad real de regular el sector, elemento central en la primera formulación, donde llegó a contemplarse, incluso, su constitución a través de una ley particular.

La cuarta debilidad es la propia Ley de Financiación, que acaba con la publicidad en RTVE, en respuesta a las reclamaciones de los operadores comerciales, sin establecer contrafuertes que aseguren la sostenibilidad de la Corporación, lo que la sitúa en una precariedad extrema. No obstante, aunque está prohibida por ley, TVE sigue emitiendo publicidad, justificada como patrocinio después de la aprobación del informe *Regulación de los patrocinios y demás formas publicitarias que la Corporación puede emitir*, avalado por la Abogacía del Estado.

9. En términos de regulación, en el ámbito europeo el gran reto normativo consiste en dar continuidad a la defensa del servicio público en el contexto de la comunicación a través de la red. Teniendo en cuenta las dificultades de legislar en internet y el camino que las políticas audiovisuales han tomado hacia la liberalización del sector (a través de propuestas de corregulación y autorregulación), se exigen altos niveles de compromiso deontológico a los prestadores de los servicios.

Un profesionalismo que está en la tradición democrática de la mayoría de los Estados (Reino Unido o países nórdicos, por ejemplo), pero no en otros, como España; en el que si se estudia la reestructuración del sector en su conjunto, se aprecia un periodo de involución. A pesar de que la Ley de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal predecía para el SPR altos estándares de calidad en la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

programación, rigor informativo e independencia de la Corporación, y de que la ley general trasladaba a la normativa nacional los acuerdos alcanzados en Europa en materia audiovisual, la agresividad que imponen la Ley de Financiación y del Real Decreto-ley 15/2012 emplazan a RTVE a una situación de precariedad mayor, incluso, a la existente en 2004. Entonces se trabajaba en un 'plan de choque', ahora no.

10. Entre las debilidades del sistema se identifica, además, la ausencia de estudios cualitativos que analicen sus peculiaridades e indaguen en los contenidos que programan los prestadores. Es una carestía que responde a la falta de producción académica, por un lado, y a la inexistencia histórica de organismos independientes. En Cataluña y Andalucía corrigen parte de este déficit los trabajos (barómetros, informes y otras publicaciones) del Consejo Audiovisual de Cataluña y el Consejo Audiovisual de Andalucía, aunque sus recomendaciones no tienen un traslado a la realidad del sistema.

11. El déficit democrático que supone la ausencia de altas autoridades audiovisuales parecía haberse corregido con la inclusión en la LGCA del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. El Consejo no se puso en marcha y recientemente ha sido sustituido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, institución sobre la que no pueden plantearse comentarios fundamentados ya que no existen aún actividades que explorar. No obstante, consideramos que la CNMC no podrá equipararse al non nato CEMA, ya que, tanto su dimensión como su catálogo de competencias es bastante más limitado. Además, su creación politiza aún más el sistema, ya que, por ejemplo, entrega la decisión sobre los acontecimientos de interés general al Ministerio de la Presidencia.

12. El actual modelo de financiación de la CRTVE incide negativamente en el ejercicio de su misión pública. Las asignaciones anuales a través de los PGE generan inestabilidad (ya que la cantidad varía de un año a otro) y precariedad (operan bajo el arbitrio de la salud económica del Estado y la voluntad política del Gobierno); el gravamen a los operadores de telecomunicaciones no está 100 por cien validado (el Tribunal de la UE ha archivado el caso, no ha dictado sentencia favorable), y las tasas sobre el negocio de los prestadores de televisión son difíciles de recaudar.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

La eliminación radical de la publicidad no ha sido la mejor decisión de cara a la viabilidad de la Corporación y sus sociedades, pese a liberar a RTVE de la presión de luchar por los índices de audiencia que exigían los anunciantes y a la buena acogida de la ciudadanía. El problema no radica en la medida en sí (encomiable en lo que la búsqueda de la independencia del medio se refiere), sino en la ausencia de un engranaje estable, de una alternativa sólida. Debido a su fragilidad, en la actualidad se ha tenido que permitir un patrocinio (cultural y deportivo) que sin llevar la etiqueta "publicidad" se programa en unos términos muy parecidos a los de las inserciones comerciales tradicionales.

Situar el debate de la financiación de los MPA en si deben emitir o no publicidad es una reducción simplista; como lo es también la defensa del canon tradicional como tótem de la protección de la independencia de lo público.

La era de la post-televisión comienza con la definición de un nuevo espacio comunicativo. Es crucial aproximarse, con propósitos de conocimiento, a las especificidades (comunicacionales, empresariales y sociales) emergentes, para encontrar estructuras que atiendan a las convenciones mudadas. Y en los medios públicos, más que su apariencia estructural –aunque también- es vital explicar con detalle qué posición han de ocupar en la sociedad y cómo se va a asegurar su función. A partir de ahí, es posible desplegar un programa de actuaciones y fijar una política presupuestaria acorde, que probablemente requiera de un desembolso directo de los ciudadanos, que en España, por falta de tradición, quizá no sea una licencia al uso, pero que puede canalizarse a través de otros mecanismos (impuesto sobre el consumo eléctrico, en la compra de terminales, etc.).

Dos cuestiones generales para finalizar:

13. Es prioritario instalar la protección de lo público en el epicentro del diálogo democrático. En la tradición audiovisual europea, la fortaleza de los medios públicos y su asentamiento como guía del sistema dual ha convertido al sector en una industria económicamente fuerte, con gran influencia político-social y que proporciona empleo directo a más de un millón de personas.

14. La alfabetización mediática, el punto de inicio. En una realidad de abundancia masiva de productos, el que el ciudadano sepa diferenciar aquellos que alcanzan un

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

elevado nivel de calidad incide directamente en la mejora del sistema. Los MPA han de comprender que el profesionalismo informativo y la entrega de contenidos de elevado nivel periodístico y comunicativo es el argumento principal de su presencia en un escenario en el que televisión e internet convergen, ya que la calidad es el elemento que ha de distinguirlos del resto de ofertas comerciales. La sociedad, por su parte, debe asumir que los MPA –ubicados en el plano de las libertades públicas y los derechos fundamentales- son prioritarios en el funcionamiento del sistema democrático y que garantizar su buena salud exige un compromiso directo, que, entre otros muchos aspectos, exige un respaldo económico.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

6.2. Futuras líneas de investigación

Antes de proponer nuevas vías de desarrollo, parece apropiado recuperar la perspectiva general y retroceder a los principios sobre los que se articula la investigación, para revisar los objetivos planteados.

Televisión Española avanza hacia su marginalización en el sistema televisivo, tanto en términos de audiencia, como en capacidad productiva (dimensión comunicacional y empresarial). Como se ha defendido desde el comienzo de la disertación, consideramos que el modo en el que se entiende la misión de servicio público no se ajusta a las exigencias sociales, culturales, democráticas y comunicativas, ya que lo público no es en ningún caso sinónimo de gueto cultural, sino de interés colectivo. Además, cuando no existen limitaciones físicas a la transmisión, el referente ha de ser la calidad (periodística) de unos contenidos que han de estar a disposición de todos los ciudadanos.

Cuando se alude a la 'capacidad operativa', nos referimos a la incertidumbre y precariedad derivada de la reducción de un tercio del presupuesto en tres años (2011-2013), que imposibilita el despliegue de una estrategia con un amplio recorrido temporal.

No se podrá hacer hasta que no se defina con meticulosidad el programa de trabajo y se asegure la disposición económica. El modelo actual es inviable, a pesar de que el Tribunal de la Unión Europea ha permitido que siga activa la tasa del 0'9 que la legislación impone a los operadores de telecomunicaciones. No obstante, es necesario matizar que el Tribunal no ha dictado una sentencia favorable a España (como sí lo hizo en el caso francés), sino que se ha limitado a archivar el caso, después de que la Comisión Europea decidiera retirar la denuncia que había interpuesto contra Madrid.

Por otro lado, las sospechas de instrumentalización política (que recaen sobre una entidad históricamente cercana al Gobierno), sumadas a programaciones próximas al mercantilismo, no ayudan a recuperar el apoyo de los ciudadanos –en los índices de audiencia- ni a la defensa de Radiotelevisión Española como medio de servicio público.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Si se realiza una aproximación transversal al ideario que justifica la tesis cobra especial relevancia la explicación que sitúa al descreimiento como razón primera de la debilidad de la televisión pública en España. Una debilidad que es histórica, y que se remonta a los comienzos de la democracia y se agudiza con la apertura del sector; cuando se optó por el comercialismo en lugar de por la defensa de lo público y cuyas consecuencias más agudas han sido la deficiencia de la gestión y el triunfo de programaciones poco ligadas al interés ciudadano.

Ampliando el foco de análisis al conjunto de la televisión en abierto, son dos sus signos de identidad: saturación y concentración, propiciada esta última por la caída de la inversión publicitaria, que se ha reducido casi a la mitad desde el año 2007. El sector está en manos de dos grandes grupos, Mediaset y Atresmedia, tan poderosos en términos económicos y en seguimiento que imposibilitan la entrada de nuevos agentes.

Mientras tanto, el Gobierno ultima la siguiente hoja de ruta de la Televisión Digital Terrestre con dos retos colosales en el horizonte. En primer lugar, encajar en el plan la sentencia del Tribunal Supremo que anuló nueve licencias adjudicadas, en 2010, sin concurso.

El segundo, la consolidación efectiva del dividendo digital. Las circunstancias emplazan a los responsables públicos ante un momento idóneo para realizar una apuesta definitiva por las comunicaciones móviles e internet, apostando por un modelo que ampare ofertas asociadas a la red (Netflix o Yomvi, por ejemplo); en el que, por otro lado, el debate no tiene tanto que ver con la técnica, sino con el binomio derecho de la comunicación-protección de la creatividad y de la producción intelectual. Y la resolución exige, casi obligatoriamente, un pacto entre la industria y los consumidores.

Lo expuesto a lo largo de todas estas páginas –a lo que habría que añadir aquellos elementos subjetivos difícilmente cuantificables pero igual de importantes en el resultado final de la investigación- ha motivado la aparición de tres grandes inquietudes que serán abordadas en futuros trabajos.

La primera es la falta de transparencia de las instituciones públicas, una cuestión a las que nos llevan las diversas negativas a facilitar información tanto de la

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Corporación Radiotelevisión Española, como de la Intervención General de la Administración del Estado. En segundo lugar, resultan especialmente interesantes los retos que internet plantea a los medios de comunicación, en general, y a los públicos en particular.

La tercera inquietud, quizás también la más significativa, es el conocimiento, a través de ejemplos concretos, de cuán importante es la misión social de los medios públicos audiovisuales. Para ello, además de la precisa definición de la misión pública (mediante contratos-programa, por ejemplo) es preciso la aplicación de indicadores cuantificables, como el Public Value Test (véase Michales 2010 y Jivkova-Semova 2011). Este último elemento permitiría, además, conectar la línea de investigación que cristaliza en esta tesis doctoral con otros trabajos que actualmente se están desarrollando en el Departamento de Periodismo de la Universidad de Málaga, como es el de la doctoranda Ruth A. de Frutos García ("Indicadores mediático-culturales: validación empírica de los mecanismos de evaluación internacional y propuestas de mejora"), también bajo la dirección del profesor Bernardo Díaz Nosty.

Además, aspiramos a que las conclusiones que nacieran de esos estudios contribuyeran a dotar de contenido a un portal web que, en su conjunto, sirviera para comprender qué espacio deben ocupar los medios públicos audiovisuales en la democracia naciente de la crisis.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

CAPÍTULO 7.

RESEARCH RELEVANCE AND CONCLUSIONS

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

7.1. Research relevance

It is not easy to embark on a reflection on public television with a focus on Spain. Currently, in the midst of the economic, political and institutional crisis, it is even harder. The speed with which Internet has established itself in cultural consumption and the media diet of the audiences, as well as the operators' inability to set up a profitable business model, make it complicated to construct a discourse about the political, social and cultural mission – at the end of the day, the public mission – of the media, which is always overshadowed by embezzlement and waste. These two maladies are in many cases directly ascribable to the mismanagement of public television – high deficits generated by the autonomous-community operators, a debt of almost 8,000 million euros taken on by the State in 2007 in order to rationalise Spanish Radio and Television, etc. –, which comes together with the discredit earned by many agents which have been offering no content in their programming.

It may seem daring to defend the existence of consolidated structures such as RTVE (Spanish Radio and Television), but involving Europe in that defence seems almost an impossible quest. The world economic recession has exposed the political and economic fragility of the European Union, but, even before that, cultural distances – and television is embedded in national cultures – are a historical evidence, which is evident in the coexistence of 24 different languages and the lack of a common one, except for English which is the internationally accepted vehicle of exchange.

The subject of this study emerges in the midst of this unstable landscape: the public television service as an identity sign of the European audiovisual tradition.[189].

[189] It is complicated to go into this space of axioms. It is not possible to talk about a uniform European audiovisual culture – as it is also difficult to talk about European political or economic unity, beyond the single currency – , but there are also undeniable common elements that transcend the boundaries of the States and which give shape, with more or less consistency, to an identifiable media scenario. It can be distinguished by the strength of public radio and television broadcasting in a mixed audiovisual system – as opposed to the United States scenario, amongst others – and, on the other hand, it is an essential part of what has traditionally been termed *western media systems* (a category which does include United States and Canada), where television is the preferred vehicle for communication. In fact, television is at the very core of the term *media*: "[It] came into common use when television broadcasting became commonly available in the West in the 1950s" (Hardy 2008: 15). Thus, there is not such a thing as European audiovisual culture if it is to be understood as a sign of transversal identity: "However, if we understand audiovisual culture in a broader sense: there is. One of its characteristics would be the value of the public service, or valuing deep and contextualised information, valuing a home fiction product (produced nationally or in the United States, but not in the rest of the European

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

The economic crisis which began in 2008 has exposed weaknesses in European democracy, which include growing dissatisfaction and indifference amongst the citizenship, a loss of trust and a separation of the institutions. These are intensified by the action of the media in countries where they seem to take over from political parties in giving shape to the political agenda while they gear the debate towards their own business interests. Spain is one of those countries, it has a shorter experience in democratic culture and, currently, public services are being sacrificed within a framework of austerity which is impinging upon the social rights of citizens. The rationale of this thesis is at the crossroads of these concerns and embedded in the democratic logic of public services.

countries), or the search for independence (in the British case this is applicable to private television networks)" (EPP e[p]: 33). The term, then, should be tradition rather than culture. On an industrial level, both Community and national legislation have made an effort to protect the audiovisual market; an effort which in practice has been interpreted as national internal circulation, rather than a Pan-European exchange of finished products. Fluctuation works better in the case of formats (EPP [e]. "In the Spanish case there is, also, a certain degree of internal autism with respect to European production and also to the production of other autonomous communities; the production model of Madrid is centralised by means of companies such as Secuoya, Vértice, etc." (RZE e[p]: 40). In the space left between the media projection of the States and the fragile set of arguments that audiovisual European culture clings on to, and whose existence is more tangible in legal texts than in communicative practice, there are some regional similarities which, in fact, underlie classifications such as those made by Daniel C. Hallin and Paolo Mancini (2004), Karol Jakubowicz (2010b) or the concept of media diet proposed by professor Bernardo Díaz Nosty in *El déficit mediático. Donde España no converge con Europa./*The media deficit. The non-convergence of Spain with Europe. (2005).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.2. Work hypothesis

The deregulation which allowed for private broadcasters to enter European television systems (first in the United Kingdom in the 1950s, then in Italy in the 1970s and a decade later in the rest of the continent) brought about a mood of optimism associated to the commercial possibilities inherent in the liberalisation of television broadcasting. This finally gave rise (at the end of the 1980s and beginning of the 1990s) to a movement in response which demanded a stronger public broadcasting service in view of the failure of the market.

The political and social debate between those in favour of liberalism and legislative laxity and those in favour of public television forged a European regulation framework which protected public television on paper (safeguarding fundamental rights and freedoms) within a competitive environment and left the specific application of this political will in the hands of the States.

Within this scenario, certain States, such as the United Kingdom or Scandinavian countries, promoted the public service without actually turning their back on the market. Others, Spain amongst them, allowed precariousness to settle in and acted in collusion with private operators and their programming strategies by failing to regulate[190].

Despite the fact that the degradation of the public space dates as far back as the early days of democracy, research requires for a specific time frame. Thus, the period chosen is 2004-2012, beginning with hopes of improvement for the television sector which became frustration towards the end.

The initial hypothesis of this PhD study considers the reform of the Spanish audiovisual sector – initiated in 2004 with the Royal Decree issued by the Council for the Reform of State-Owned Media– to be made up of two clearly differentiated and contradictory stages.

This duality not only raises questions about the concentration of property and the profitability of private and commercial projects, but also dismantles the public television system on its three levels – state, autonomous community and local – and

[190] Strategies which, ultimately, led to trash TV, the ultimate form of degradation in television.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

leads Corporación de Radio Televisión Española/Spanish Radio and Television Corporation (RTVE, the broadcaster legally in charge of this public mission at state level) towards into a situation defined by economic unsustainability and political interventionism by parties with an absolute majority in Parliament. All this hinders its mission as a public service provider.

The first phase within the renovation proposal was made up of four regulatory actions and intended to lead RTVE towards the quality levels which have historically been attributed to European public broadcasting services and bring the Spanish audiovisual sector in line with the Audiovisual Media Services Directive passed by the European Union in 2007. Both the State-Owned Radio and Television Act (2006) and the General Law on Audiovisual Communication (2010) belong to this phase according to the terms posed by the Plan for the Reform of the Audiovisual Sector approved by the Council of Ministers on 26 June 2005.

The second phase is regressive, like a counter-reform (Bustamante 2010a). The Financing Law for RTVE Corporation (2009) destabilises the operator economically; the budget for the Corporation is to be approved annually by Parliament and is, therefore, in hands of the party in power. This makes it impossible for medium and long term financing plans to be designed. Furthermore, on 27 August 2013, the European Union Court of Justice filed the complaint filed by the European Commission (EC) against Spain for breaching Community telecommunication regulations with its financing strategy for the Corporation. Had the Court of Justice ruled in favour of the EC, immediate action would have been necessary to save RTVE Corporation from economic collapse.

In addition, Royal Decree Law 15/2012 of 20 April, which modifies the administration regime of RTVE Corporation as it was established in Law 17/2006 of 5 June, sets the foundations for political interventionism in the decision-making bodies of the Corporation – including news services – as it renders political consensus unnecessary in the Congress election of the chairman of RTVE Corporation. The qualified majority contemplated by the Law of 2006 is necessary only for the 24 hours following the first voting, after that time, absolute majority is enough.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

The combination of both threats – economic unsustainability and political interference – drags Televisión Española/Spanish Television (TVE) to a marginal position, in terms of both audience and productive capacity, within the Spanish audiovisual spectrum and questions its justifiability as a public operator.

This core research focus raises several questions which could be categorised methodologically as secondary hypotheses.

First of all, it seems like the weakness of the television public service could bring about the collapse of the mixed model (public-private) upon which television has developed in the European continent. In Spain, television lacks the vitality which was envisaged when the transition to the Digital Terrestrial Television (DDT) model was conceived, mainly because economic difficulties have prevented many projects from taking off. Furthermore, some of those who set off with big expectations are now taking refuge in concentration (examples of this are the takeovers of Cuatro by Mediaset and La Sexta by Atresmedia). The problems in the public sector are not the result of the economic crisis alone, but also of the fact that the reform did not take place at every level – state, autonomous community and local –, as it was only conceived for RTVE with short-term aims in mind.

Secondly, in the 'hyper-liberalised' environment created by the protection of free competition and the promotion of self-regulation and co-regulation, the public service becomes more important than ever as a safeguard of plurality in the system and of cultural and ideological diversity in society.

Likewise, within the debate about the construction of new business models on Internet, a powerful public television system appears as one of the few elements that can guarantee a supply of quality content for those citizens who would not be able to afford television if pay models became prevalent.

In relation to what has been said, the construction of a new social space for dialogue brings up a question about what the consolidated framework of democracy is on Internet. The presence of operators with a perfectly defined and assumed public mission is essential for communication and journalism to carry on working as a counter-power and in defence of citizens' interests.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Before finishing this section, it is necessary to clarify that, although the commentary so far has focussed on the Spanish Radio and Television Corporation, because the communication, legislative and economic analysis so requires it, this study focuses on television and, particularly, on La 1, the television channel that has historically been the flagship of public service and television in Spain.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.3. Research objectives

The research objectives are the following:

i. Studying the challenges faced by the public service in the new multimedia communicative ecosystem.
    a. Pinpointing the reasons that have historically justified the existence of a public broadcasting service.
    b. Evaluating the Spanish model in relation to the different public service models that can be identified in Europe.
    c. Identifying the consolidated space occupied by public media in Europe and in Spain in particular.
    d. Recognising the identity signs of the Spanish model with its three levels.
    e. Studying the scene that the new technological standards (DTT and Internet) open up for public operators and RTVE in particular.

ii. Analysing existing audiovisual policies, both in the European Union and in Spain.
    a. Determining whether the parameters established by European and Spanish law allow for the public mission to be fulfilled.
    b. Focusing in detail on the importance of independent audiovisual authorities. Analysing the circumstances that have prevented a State Council for Audiovisual Media from being set up and evaluating the creation of the National Commission for Markets and Competition.

iii. Looking into the financing strategies used for public services in the context of a shortage of economic resources and in which Internet plays an ever more central role as a meta-communication platform.
    a. Studying the different mechanisms with which the public media have historically financed their activities, considering whether

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

they are still efficient in a multimedia environment and searching for efficient possibilities.

b. Analysing whether the current financing model used by RTVE Corporation favours the fulfilment of its public service mission.

iv. Identify the changes that need to be introduced in public-administration management models in order to achieve efficiency.

a. Finding efficient forms of management: from old mega-corporations to light structures.

b. Identifying the essential elements and bodies that guarantee an independent public service.

c. Defining the main threats that the public broadcasting service faces.

v. Approaching the questions raised by the concept "European audiovisual culture".

a. Determining whether there is a European audiovisual culture or whether, on the contrary, this concept is associated to different countries. Audiovisual culture versus audiovisual tradition.

b. Studying the importance of the audiovisual sector in Europe from a business, political, social and cultural perspective.

c. Analysing the importance of media literacy in the audiovisual sector, from the point of view of both transmitters and audience (the citizens).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.4. Methodological approach

The most appropriate methodology to gather the information and data required to address the research hypotheses of this study is based on explanatory research, grounded on theoretical exploration (bibliographical review) and documentary analysis.

A historical-explanatory perspective is combined with consultation with an expert panel. The research is conducted with inductive logic. Also, the chapter in which the economic pillars of the Spanish audiovisual sector and RTVE are analysed includes a quantitative treatment of the statistical data and other numerical variables. The application of methodological triangulation allows for crossed conclusions to be drawn from the data.

Firstly, the research has been approached in an explanatory form due to the characteristics of the historical identity crisis of RTVE, which was not solved, as was intended, by dissolving the Public Entity and creating the Corporation in 2007.

Once the causes of this identity crisis are determined, it is absolutely vital to establish the relationship between the different converging phenomena (loss of legitimacy of the public service model, economic crisis of the institution and the Spanish audiovisual sector and new legislation, amongst others) by analysing them and their degree of influence. The best way to find this information is to review recent historical documentation; that is, since the Government decided to launch the reform of the Spanish audiovisual sector in 2004.

The part of the research which is carried out with the help of the expert panel intends to bring together different views coming from different parts of the system (communication, economic policy, legislation and administration) which can contribute to understanding the issue and finding solutions that will bring the model into convergence with the standards that have traditionally defined the television public service within the European dual system.

The revision of existing literature, the analysis of regulations and the verification of their application by high authorities – which was not a possibility in Spain until the creation of the National Commission for Markets and Competition,

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

an integral regulator whose efficiency is still to be seen – contribute to getting a fuller picture of the identity and broadcasting practices of RTVE as a public television committed to specific foundational aims.

It has been impossible to access any official documentation about RTVE Corporation, created in 2007 after RTVE Public Entity was dissolved. No report has been published stating the level of fulfilment of its public service aims or its balance sheet (this is an obligation for other European bodies such as, for example, the BBC).

The Corporation management, trade unions and the General State Administration Intervention all refused to provide any information. They were contacted by e-mail which, in many cases, did not even receive a reply. This problem in accessing information has been a serious hurdle for the economic analysis of RTVE Corporation, which has been completed by resorting to information published by the media.

The decision to include interviews with experts as part of the methodological core responds to a preoccupation with the future evolution of the socioeconomic, cultural, communicative and technological environment of the public service media in Spain and Europe. The search for answers in this respect requires deep knowledge of both the subject and the context, and that is why the reflections of specialists have been considered to be the most reliable way forward.

The experts that participated in the panel are: Enrique Bustamante Ramírez (Complutense University of Madrid); Carmen Caffarel Serra (Rey Juan Carlos University of Madrid); Francisco Campos Freire (University of Santiago de Compostela); Victoria Camps Cervera (emeritus professor of the Autonomous University of Barcelona); Ángel García Castillejo (National Commission for Markets and Competition); Eladio Gutiérrez Montes (EGM-Telecommunications and Audiovisual Media Consultancy); Jonathan Hardy (University of East London); Petros Iosifidis (City University of London); Elisenda Malaret i García (University of Barcelona); Juan Montabes Pereira (University of Granada); José Manuel Palacio Arranz (Carlos III University of Madrid); Emili Prado Pico (Autonomous University of Barcelona); José María Souvirón Morenilla (University of Málaga); Jeanette

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Steemers (University of Westminster); and Manuel Ángel Vázquez Medel (University of Seville).

The questionnaires are made up of five sections addressing different themes (public broadcasting service, audiovisual policy and regulation, financing, management and audiovisual culture), which are equivalent to the areas which the research hypotheses and research objectives can be broken down into. An open format has allowed informants and interviewer to qualify the responses and delve deeper into whatever topics were driving the conversation, as well as to bring in new items into the discussion whenever necessary.

The interviews were carried out in person and using a software which allows for text, voice and video communication through Internet. The only exception was Victoria Camps, who responded to the open questionnaire in writing and submitted it by e-mail. All the interviews were recorded and the audio files have been saved so that the validity of the arguments presented can be verified if necessary. The Annex includes the edited interviews with the date and form in which the different conversations took place.

The experts were selected for their knowledge and experience in the field of communication, in general, and about the public broadcasting service in particular. Also, Enrique Bustamante Ramírez and Victoria Camps Cervera were members of the Council for the Reform of State-Owned Media. Carmen Caffarel Serra was in charge of the transition from Public Entity to Corporation that took place in RTVE.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.5. Public media: a belief in quality[191] and collective interest

In the midst of the "perfect storm" that media companies are going through, in words of Steven Barnett (2010), – fall in income generated by advertising due to the financial recession, shift of advertisers to Internet and fragmented audiences which are less permeable to commercial impact and of less value for companies –, television is also facing the expiry of its model in a future which is economically uncertain and technologically enigmatic and impatient. This scene is affecting public operators in the same way.

In economically complicated times, fusion seems the quick fix for unhealthy balances of accounts – in Spain, Telecinco took over Cuatro after its problems with Grupo PRISA, and Antena 3 followed suit with La Sexta –. In many cases, the price paid was plurality, the quality of information and even democracy itself; it also increased disinformation and the consequences of the digital divide.

Karol Jakubowicz (2010), a Polish academician who was in charge of the Intergovernmental Council of the UNESCO Information for All Programme for several years, considered that the survival of the Public Service Media (PSM) depended more on their own renewal capacity than on the rest of contextual elements; they depended on their strength to transform into meta-media platforms for open communication that could offer an alternative to the monopoly of political dialogue and democratic distortion generated by commercial media structures.

The PSM are an essential socioeconomic institution in the post-democratic development of 21st-Century Europe (Lowe 2008). The risks are also great. Amongst them, the political and economic challenges of an extremely competitive ultra-liberal environment which is forcing private channels to take refuge, as has been

[191] According to Manfredi Sánchez (2008), quality is an essential concept in television, applicable especially to contents such as news services or the coverage of special events. For Dennis McQuail, it implies a direct relationship with the public interest. Robert Picard adds a business element: "Quality in journalism is not merely a question of increasing the value of the product for the consumer. Quality is rather a central element in achieving social, political and cultural objectives inherent in the journalism of democratic societies" (*Ibid.:* 26). For companies, quality is the opinion of their spectators and owners. Finally, according to the UNESCO definition, quality involves four elements: a free and independent body, formal guarantees, independent management and stable financing. "Public television must make a commitment to civic journalism, programmes for vulnerable populations, educational and ongoing training contents and re-design of local contents" (*Ibíd.*: 27).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

said, in concentration[192] in order to overcome the economic difficulties entailed by the implementation of new technological standards and globalisation[193].

The challenge, as Jakubowicz understood it, was and is how to adapt the PSM to 21st-Century conditions, that is, to a sociocultural environment characterised by the popularity of social networks and a certain degree of political scepticism, which demands the levelling of social divisions and imposes individual and fragmented consumption. Service users are citizens with rights and they demand equal access possibilities. "The PSM should be open to a dialogue with the audience [particularly with the youngest sector], to the latter's participation and to the contents generated by the users themselves, as well as to establishing other participation projects" (Jakubowicz 2010: 224).

A process of international integration emerges within the globalising trend that has already been described. It cries out for a reconfiguration of the programming grid in public media, based on their role as a reference point for citizens and as an element of cohesion and social integration. In this reinterpretation, intercultural debate is vital, as is designing a sensitive area for affinity, tolerance and understanding. The BBC website has become one of the information production centres with greater audience levels in the whole world, not only because of its use of audiovisual content, but also because its journalism is based on rigour, attention to citizens' right to information and contributing to media literacy objectives (Díaz Nosty 2013).

Corporations must undergo an integral revolution in the way in which they interpret the provision of a public service, given that practically the whole social,

192 Regarding the causes of concentration referred to above, Professor Bernardo Díaz Nosty has pointed out (in-press) that the reference media in a new information ecosystem will also work in coordination in terms of journalism or information – this implies less diversity in terms of agendas – and will encounter more demanding work, as audiences will focus their consumption on those operators which seem to them to be more reliable and relevant. Also, the operators will be relatively affected by the action of search engines and social networks. The regeneration of the business side of communication, which is no doubt accelerated by the press crisis, is giving way to "ongoing digital integration" solutions which emerge as a natural expression of a scenario which aims for cultural and economic globality and in which audiences play an active role in the process of information construction.

193 The global dimension enjoys a greater impact in online-managed press than in audiovisual media, given the access restrictions derived from the exploitation rights of certain audiovisual products. This geographical limitation seems to be one of the biggest challenges for Internet audiovisual policies – probably the most urgent together with the institution of intellectual property –, now that it has been proved that the technical anchoring of access to IP geolocation is easily overcome by using a proxy.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

media and technological context in which broadcasting appeared has changed as a result of the digital revolution. This digital revolution is also the cause of the obsolescence that originated in the institutions and upon which Modernity was designed. Public corporations require new governance solutions:

> "Management must be a lot more flexible, which does not mean that it has to be private. I think that public management can be, should be and, in fact, is, more effective than private management; but it needs to become more flexible. The organisational and legal framework of the public radio and television network is utterly bureaucratic, which blocks this flexibility we are demanding. This can be seen on a closer look at the big European radio and television networks; the great problem they face at the moment is the bureaucratic rigidity of their structures: elephantine, obsolete and excessively stuck in regulations. Regulations are only held in place by a bureaucratic philosophy, which is completely incompatible with the speedy decision making required in such a fast society.
>
> This change will probably have consequences in the field of labour, but it is necessary to assume that structures must be adapted to the competitive demands of current society. If they do not adapt, they will languish until they perish" (FCF e[p]: 31 y 32).

This supports the conviction that the reformulation of the public audiovisual sector must not be based on old structures, but on its traditional underlying concept, which time has turned into a strongly consolidated institution in the European environment.

> "I firmly believe public service broadcasting needs to win its place in the new media ecology and within the viewers' interests. Therefore, if in the 70s it was about protecting public service media from the formal expansion of commercial television – at a time when the ideological and political support for public service was weakening before liberalism – today there are powerful financial, industrial, market and political challenges; and public service media will need a reinvention.
>
> One of my own particular concerns is that we shouldn´t be satisfied with defending the space for public service broadcasting in an increasingly commercial system, we have to be advocates for the extension of public service media not just into the range of digital services, but into newer models of delivery, where issues as local media, local democracy or decentralization are very important. You can see the importance of decentralization in places like Spain" (JH e[p]: 6 y 7).

For this change to take place, the PSM have to resist the ideological pressure coming from ultra-liberalism, which threatens the concept of public intervention in the media.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> "The model of the ultra-liberal right [implies] imagining a public television that resembles the American model, with a two or three per cent audience, which is completely unconceivable in the rest of Europe, as it is fulfilling a public function, which, no matter how traditional it is, is still the big unresolved matter of current democracies. Society cannot lose the potential of trans-television, as a multiplication and fusion of screens, understood in the terms that Román Gubern defines in *Metamórfosis de la lectura/Metamorphosis of reading* (2004).
>
> The communication system needs to change, just like the economic system, because it is not sustainable. It is necessary to highlight what is real in order to set it apart from what is speculation" (MAVM e[p]: 13 and 14).

Neoliberalism, anchored to the principle of demand and supply as a form of control of social needs, assumes that Internet-related services provide infinite media options, making public media merely complementary if not unnecessary. However, the "monastery model", as Jakubowicz refers to it – PSM turned into cultural and educational ghettos which only programme contents that commercial operators find unprofitable – is a severe threat to the quality and diversity of the offer, as competitiveness becomes a dysfunction subtracting originality and "good taste" from the programmes:

> "I have often talked about the «social education of taste», and I do not think it is a petty matter. Audiovisual production, just like gastronomy, also produces confectionery, and that is what the market concentrates on: products that are easy to consume, in an attractive and cheap format. However, certain products require a certain learning process. Market logic has no time for learning, because television networks are signing contracts according to which, if the programme does not reach the agreed share after two or three chapters, it is eliminated. This derives in homogenisation and the programming of confectionery products (EPP e[p]: 37).

A public vocation implies opting for quality as a priority objective, a quality which then generates audience. Current commercial systems are exclusive and selective. Exclusive in their financing formulas. Selective in the way in which they provide contents, promoting vague entertainment over information and neglecting spheres such as domestic production or children's programmes (JH [e]); in some cases because, in any case, the necessary production capacity is missing. (EPP [e]).

On 25 September 2008, the European Parliament adopted a resolution about concentration and pluralism in the media which warned about the fact that the

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

defence of social rights, the protection of cultural diversity and the respect for journalistic codes of conduct were falling prey to the programmers' thirst for profit. Parliament considered that the proliferation of new channels on the net did not guarantee, in itself, plurality or content quality. Thus, it urged the States to promote quality public services which should be shaped as a real alternative to commercial programming, without this implying direct competition in terms of share or income derived from advertising.

The syllogism is simple. Commercial exploitation results in tabloidisation. Programmers actually have the capacity to educate the audience's taste and equip it with the necessary tools to reach the quality products in the "big virtual store" (EPP [e]).

Thus, in the digital world the existence of public media becomes even more significant, given the appearance of new forms of audiovisual expression in an ultra-liberalised market that wants no control mechanisms. As promoters become more diverse and individual and audiences become more fragmented, the need for a strong structure that can be a reference point for civil society also becomes greater.

It is necessary to highlight the fact that in Europe – as opposed to the United States, where television has developed within the limits imposed by the market – the public broadcasting service is defined not only in economic terms, but also by means of social, cultural and political parameters; and that is why it should provide citizens with the kind of information that promotes the development of a democratic society.

In spite of the specific characteristics that define the different public televisions in their national systems – see Iosifidis's distinction (2010) between countries with public television and countries with state television –, certain defining elements converge in what we could call the "public mission". This concept involves providing universal contents and access, broadcasting programmes that promote the exercising of democracy and social cohesion, defending pluralism in thinking, politics and culture, promoting debate, establishing high quality standards in entertainment, education and training, enriching the lives of individuals by means of history, arts and science, preserving and promoting national culture and heritage

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

and maintaining political, editorial and financial independence (Tongue 1996). The latter can be promoted by using a tax or any other mechanism guaranteeing economic solvency.

> "Public service is about sustaining citizenship, civil society, news and information: it's a contribution to democratic life... In a very broad sense it's about education and learning – through things like documentaries and children´s programs –, stimulating creativity and cultural excellence. The BBC spends a lot of money on contents, on supporting independent producers. In the UK the public service is also about representing Britain around the world and bringing other views to the country, in order to make sure that we are not isolated, but connected to the world" (JS e[p]: 1).

However, together with the technological, political and economic changes that have already been mentioned, there are other social and cultural aspects that are having an effect on the role that public television plays in the continent. Nissen (2006) points out that citizens are customers and also members of a community. Individualism and the radical change that western lifestyle has undergone have come together with a general atmosphere of dissatisfaction with the public information services, which are unable to reach and satisfy each and every spectator.

These elements, combined with high levels of deregulation and liberalisation in the audiovisual market – labelled co-regulation – and the international dimension of media groups, generate resistance to the introduction of political tools of control, which are criticised as a threat to independence. Within this scenario, many European countries – United Kingdom, France, Germany or Spain – have created new loose legislative structures, which are particularly lax in terms of property, with which they try to put an end to the original limitations to the development of the sector. This liberal regulating trend has promoted corporate development in the European television market and has threatened diversity.

The involution of plurality has questioned the very raison d'être of public television, and this doubt has been channelled mainly into the debate about the way in which it is financed.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.6. Public service television in European regulations

The evolution of technology and the changes in market needs represent a constant challenge for both public operators and States. Despite the fact that competing for an audience is not the priority of public operators, they do have to hold a significant position in society. States must provide them with the necessary tools.

In 1997, the Treaty of Amsterdam clearly defined the physiognomy of public broadcasting structures, which were obliged to defend democracy, social and cultural values and the pluralism of media systems. The text included two legislative conditions that were binding for both governments and operators: stations would be funded if they fulfilled their public service function; and the funding must not affect trade or competition conditions to the point that they became counter to common interest.

The European Commission assumed the responsibility of supporting the public service in each treaty that was approved, in order to guarantee access to information in the digital era, reinforce financing structures and allow European operators to define joint strategies. In spite of political will, it has not been easy to transfer this will to the different national scenarios, as is made obvious by the lack of coordinated far-reaching actions[194], beyond Eurosport or Euronews (which TVE abandoned in 2008 for economic reasons).

This dysfunction can be explained in part by the excessive leeway for interpretation that States are given when transposing European regulations to their national legislation.

> "European legislation and jurisprudence give plenty of leeway to national legislators. The problem is that legislators are then obliged to take a stance regarding mission of the public service, functions, financing, etc., and they often do not. However, the General Law on Audiovisual Communication represented a big step forward in this sense, as it defined the mission of the public service. The problem is that this did not then materialise in programme contracts. It might also be necessary to review the way in

[194] Despite the fact that one of the basic aims established by the European Union is that public broadcasters should help European citizens learn about each other by creating channels which spread European culture, there is but one initiative that fits that mission, the Franco-German channel Arte.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> which the framework mandates are worded: a mere transposition which did not take into consideration the peculiarities of each territory" (EMG e[p]: 12).

The structure of the audiovisual policy of the European Union has historically been based upon Directive 89/552/EEC, of 3 October 1989, known as the Television without Frontiers Directive (TWFD), which was an evolution of the European Agreement on cross-border television and was transposed to Spanish legislation by means of Law 25/1994 on Television Broadcasting Activities. This law establishes the free circulation of European television programmes in the home market, creates the so-called broadcasting quotas and urges television networks to dedicate, whenever possible, more than half of their broadcasting time to European productions. It also intends to protect cultural diversity, minors, consumers and the right to rebuttal, which can be resorted to by any spectator who feels their legitimate rights have been encroached upon. After 18 years in force[195], it was updated in 2007 by Directive 65/EC.

The Directive was transposed to Spanish legislation by the General Law on Audiovisual Communication 7/2010, of 31 March. This law, whose aim was to stabilise a legal field that lacked a basic updated framework, leaves behind the idea that radio and television are an essential public service and moves from a regime of authorisations for indirect management to a regime of prior notice and license tenders.

On 15 April 2010, the European Union substituted Directive 65/2007/EC[196], on Audiovisual Communication Services with Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council, of 10 March 2010; a text which adopts practically everything that was agreed on three years earlier.

---

[195] In 1997, the TVWF Directive was modified by Directive 97/36/EC of European Parliament and of the Council, of 30 June, in aspects relating to the coordination of certain legal, regulatory and administrative provisions of Member States referring to television broadcasting rights. See the full text at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0036:ES:HTML> (Accessed: 04/04/2013).

[196] Besides specific legislation, there are three key actions carried out by European institutions in relation to the public broadcasting service and Protocol 32 of the Treaty of Amsterdam, mentioned above. In 1996, the European Parliament stated that the public broadcasting service was an agency representing pluralism, in which different groups should converge in a dialogue about common concerns and which should provide unbiased independent information capable of earning the audience's trust within the expanding information market. Two years earlier, the Council of Europe highlighted its importance in sustaining the values that define the political and social structures of democracy and, as the Commission added in 1999, in disseminating the linguistic and cultural diversity of Europe.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

It aims to coordinate and synthesise regulating policies and demands a greater commitment from operators and States in exercising the rights enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in promoting literacy in all sectors of society.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.7. Legislating the public media in Spain

7.7.1 From the subjective public service to the General Law on Audiovisual Communication

Television has turned technological advances into its allies and has accepted all supports as good. The weight of Internet increases every day amongst the younger population, and it is vital to get a significant space on the net. Television is the most influential medium, the most used and the most capable of growing and adapting to the new technical standards. Such a powerful medium, like any power in a democracy, must be subjected to democratic control (Sacaluga 2010)

In order to explain the claim for control, it is necessary to descend to the foundational elements of European policy. The Commission, fully aware of the role played by radio and television services in the construction of the pan-European scenario, has attempted to guarantee in its framework Directives a definition of the audiovisual space based on the principle of transparency, so as to protect the basic values of coexistence: equality, non-discrimination and protection of citizen rights, particularly of the weakest.

The European Convention on Human Rights states that it is necessary to safeguard the independence of public broadcasting as it is a reliable and basic source of information and a guarantee of citizen participation. Likewise, the European Union grants it constitutional dimension by including it in the Amsterdam Protocol, annex to the Union Treaty, for being closely linked to the protection of democratic, social and cultural needs of every society and to the preservation of pluralism in media systems. Also, the Protocol permits, and even recommends, public funding, as long as this does not impinge upon trade or competition conditions and becomes counter to common interest, and as long as the objectives established by the public service mission are fulfilled, starting with the needs derived from democracy and the guarantee of pluralism.

The European Commission and Parliament have repeatedly expressed their concern regarding increased media concentration, which goes beyond the simple ownership of communication companies, and its undesirable effects in limiting the

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

variety of voices. Neither does the existence of publicly-owned media in itself guarantee that the objectives established by the public service mission are being fulfilled in the absence of two fundamental conditions: independence and democratic control. Political and financial independence, strengthened by the existence of transparency mechanisms, control bodies and expenditure auditing; regulated and supervised, ultimately, by audiovisual authorities working independently from the political, economic and business powers. Also, European legislation grants the Commission the role of controlling, verifying and approving the compatibility of state subsidies with the Union Treaty (Article 102.1) and with European regulation on competition.

It is up to the Commission to decide whether the established conditions are fulfilled or not in terms of allowing public funding of public broadcasting bodies, as long as this does not affect trade and competition against what has historically been considered the common interest. It is up to the States to organise the public service: to define the mission more precisely and to establish the necessary Terms of Reference to materialise that common interest. In this process, they must choose a financing system which can be supported by public funds only or which can combine these with business revenue, keeping the public and private accounts exquisitely separate, like the BBC and BBC Worldwide do, in order to prevent crossed financing. The financing system must include tools to prevent overcompensation and to guarantee the principle of proportionality.

In both Community and Spanish audiovisual policy, the concept of public service has evolved towards an objective conception structured around the performance of essential tasks, leaving behind its original subjective and generic character. Thus, the objective public service is linked to universal service in the context of a liberalised and neo-regulated sector (López Garcia 2009b). All in all, it is a coming together of the substantive foundations of the public service and a free market scenario, in which the demands of radical competition have been corrected in order to guarantee its feasibility. Also, within the European Union framework, this public service has been defined around the principles of universality, equality and continuity. Ultimately, the services are provided in tune with technological

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

progress, the development of the market and users' needs, that is: provision of services within a free market and competition regime, which can also be financed in order to compensate the cost that their exploitation may entail (*Ibid*.).

In Spain the General Law on Audiovisual Communication (LGCA), of 31 March 2010, liberalises exploitation while taking into account Art. 20.3 EC, which allows for social communication media to be dependent on the state, and Community references such as article 86 of the Treaty establishing the European Community – which clearly defines how the audiovisual sector is to be regulated in Spain, the evolution of the concept of public service, the intervention of states in the economy and justifies (based on competition regulations) the exercise of exclusive rights or proportional state subsidies only when there are specific and reciprocal obligations – and, as was mentioned above, the Protocol on public broadcasting appended to the Treaty of Amsterdam[197], which establishes as conditions that the public mission be fulfilled and free trade not be impinged upon.

The LGCA interprets the public service mission (article 40) to mean broadcasting contents which promote constitutional principles and values, as well as contributing to shaping a plural public opinion which divulges Spanish cultural and linguistic diversity and spreads knowledge about the arts, making the promotion of audiovisual culture one of its priorities. This mission is the responsibility of the public service provider which, according to the Law on State-Owned Radio and Television (LRTTE)[198] is the Spanish Radio and Television Corporation (CRTVE).

The public service is effectively made objective when the Law defines communication services as services of general interest, a concept which derives from Community Law,

> "Active ownership is not exclusively attributed to the State. However it is important to be aware of the peculiar way in which Community Law approaches this specificity of audiovisual services, which has even been compared to the typical institutions which

[197] It establishes that, "The provisions of the Treaty establishing the European Community shall be without prejudice to the competence of Member States to provide for the funding of public service broadcasting insofar as such funding is granted to broadcasting organisations for the fulfilment of the public service remit as conferred, defined and organised by each Member State, and insofar as such funding does not affect trading conditions and competition in the Community to an extent which would be contrary to the common interest, while the realisation of the remit of that public service shall be taken into account".

[198] The LRTTE establishes specific functions for a nine-year period (framework mandate) which will be fulfilled in shorter periods of time by means of programme contracts (article 41 LGCA).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> cover suppositions with services which are not strictly commercial. This peculiarity results from an obvious fact: to date there has not been a European policy that specifically liberalised audiovisual services. Thus, the first basic point that has been tackled in drafting these new audiovisual regulations in Spain has been making the peculiar position of public radio and television compatible with competition rules, and specifically the regime of state subsidies." (López García 2009b).

Thus, this scenario demands fair funding which will enable the provision of a service which is essential for society and whose basic totems must be respect and defence of human rights, on the one hand, and product quality, on the other.

7.7.2. The new regulations for the Spanish audiovisual sector lead to concentration and public degradation

In Spain, the Statute of Radio and Television[199] of 1980 set out the guidelines for audiovisual policies until 2004, when the arrival of the Spanish Socialist Party (PSOE) to power sets off the adaptation process of national legislation to Community regulations and to the needs of a liberalised market. The first noteworthy action in this reform was the approval in 2006 of the State-Owned Radio and Television Law (LRTTE)[200] – concerning the public broadcasting service –, whose economic chapter was corrected by Law 8/2009 which referred to the financing of RTVE Corporation and, amongst other measures, eliminated publicity from Spanish Television.

[199] Law 4/1980, of 10 January, on the Statute of Radio and Television. This regulatory action is comparatively late with respect to the OECD. It was published in the Official Gazette of 12 January 1980. Broadcasting and television are defined as an essential state public service, which is owned by the State. This definition remains in force until 1995 (Law 41/1995, of 22 December, of Local Television by Terrestrial Waves). The Statute is drafted without much thinking, with the only aim of adapting to the European environment. In less than a decade, technological developments and the appearance of private agents in the communication sphere rendered it obsolete. Chapter I refers to its main principles and its scope and applicability. The first article defines broadcasting and television as a public service managed by the State. The fourth article points out its basic principles: objectivity, truthfulness, impartiality, pluralism… It establishes a distinction between functions and aims. Functions: an instrument of public participation and information, a tool to develop public opinion and a vehicle for freedom of expression. Aims: cooperation with the education system, dissemination of Spanish culture and the culture of its nationalities, contribution to social and territorial cohesion and promotion of non-discrimination. Chapter II establishes the structure of the RTVE Public Entity. Director-General: appointed by the Government, prior consultation with the Board of Directors. It is the executive body. Board of Directors: legislative function which sets basic principles, action plans, etc. Advisory councils: they issue reports at the request of the Board of Directors. Chapter III deals with management. Chapter IV sets the programming and control guidelines. Chapter V deals with budgets and financing. Chapter VI establishes that RTVE assets will be in the public domain and exempt from all taxation. Chapter VII deals with management of human resources.

[200] The LRTTE creates RTVE Corporation to replace the RTVE Public Entity.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

The regulation changes came to an end in 2010, when the General Law of Audiovisual Communication came into effect. This was a basic text which also contemplated the creation of the State Council for Audiovisual Media (CEMA), a high authority which never became operational and which was finally replaced by the National Commission for Markets and Competition. Two years later, in April 2012, the Government of the Popular Party (PP) passed a Royal Decree Law which modified the system by which the chairman and the members of the Board of Directors of the CRTVE are elected.

The history of television in Spain begins in 1956. It was initially a public service and remained that way almost until the 1990s. RTVE held the monopoly until the appearance of autonomous-community television networks in 1983. Private television made an entrance five years later, regulated by Law 10/1988 of 3 May. However, television is still conceived as an essential public service which should be owned by the State. The Law establishes that the State will issue licenses by means of tender. Licenses are individual, untransferable and valid for renewable ten-year periods. The first concessions were for Canal Plus, Telecinco and Antena 3.

The appearance of private networks in 1990 was a terrible blow for RTVE. Halfway through 1991 managers request that the financing system be restructured so that advertising investment is shared. Criticism flares; contents are seen to lose quality, influenced by the programming of commercial operators. The deficit begins.

> "In 1991, when Jordi García Candau was director, the Government allowed RTVE to get into debt, as it did not have enough money to fund the amount stated in the 1980 Statute through the Budget – the Law contemplated state funding, but this had never happened, the money coming in from publicity was enough, both when there was a monopoly and even when other channels appeared – because the Olympic Games in Barcelona and the Universal Exhibition in Seville were coming up. This happened again until the State had to take responsibility for the debt – which was a State debt contracted by RTVE – and was forced to establish a new financing formula which it had practically no time to develop, because from one day to the next it eliminates advertising in response to private broadcasters' demands and because, on top of it all, it was introduced in August, approved by a Commission with Full Legislative Power (EGM e[p]: 6).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Law 31/1987 of 18 December, for the Regulation of Telecommunications creates the state public company Spanish Technical Television Network (Retevisión), which deprives RTVE of an important portion of its assets (broadcasting network facilities). In 1999 the carrier service is fully liberalised, so that each radio and television can hire the company of their choice.

In 2001, Law 24/2001, a Budget Implementation Act regarding Tax, Administrative and Social Order Measures assigned the Public Entity to the Spanish Entity of Industrial Shareholdings[201] (SEPI). This action aimed to create a new scenario that would replace the 1980 Statute, but ended up politicising the decisions concerning the Entity even more. It is currently in charge of liquidating the structure that preceded the Corporation.

In 2003 an attempt was made to draft a bill for a general law on radio and television which did not come to fruition. However, the General Law on Telecommunications was successfully passed (32/2003 of 3 November), liberalising cable broadcasting. Telecommunications are not legislated again until 2009, when the introduction of a new regulation has the effect of promoting business concentration in the field of digital terrestrial television (DTT). Law 7/2009 of 3 July, on Urgent Measures regarding Telecommunications allows for the merger of Mediaset-Sogecable and Antena 3-La Sexta.

In 2004, the Popular Party pledged itself to develop a general law which would simplify the audiovisual space in order to adapt it to the digital and multimedia environment. Meanwhile, the PSOE demanded that the regulation differentiate between public and private media, modify the concessions regime and ownership control and contemplate the Higher Council of Audiovisual Media. This measure was sharing the limelight with a debate about a statute for the journalistic profession, the creation of the Editorial Board and Izquierda Unida (Spanish left-wing coalition party) demanding a Social Media Law that would counteract corporate concentration.

[201] SEPI is a public holding that groups the State's shareholdings in public companies. This body substituted the National Industry Institute in 1996 and is managed by the Ministry of Finance.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

After the socialist victory in the General Elections of 14 March, the PSOE sets up the Council for the Reform of State-Owned Media, assuming that the renewal of the Spanish audiovisual system should start with the state public agents: RTVE and EFE Agency. The committee was created by means of a royal decree (RD 23 of April 2004) and its members were Emilio Lledó Íñigo (philosopher and humanist), Enrique Bustamante Ramírez (professor of Audiovisual Communication and Advertising), Victoria Camps Cervera (professor of Moral and Political Philosophy), Fernando Fernández-Savater Martín (philosopher) and Fernando González Urbaneja (journalist and economic analyst).

The Council reported that, based on the necessity of turning the public media into flagships of audiovisual systems in the global and digital scenario, the change required was not a mere modification in the structure of the operators, but a shift in the will of direct managers and of political and social agents. This shift would correct the lack of concretion of the public mission (a lack of concretion which will persist for as long as there are no programme-contracts), the exceptional commercial pressure on programming, the suspicions of governmental interventionism, excessive centralism or instability of the financing model.

In June 2006, the Law on State-Owned Radio and Television was the starting point of the history of CRTVE and of a period during which TVE became audience leader and its news services obtained international recognition. After the LRTTE came the Law on RTVE Financing, catalyst of the current economic difficulties faced by the Corporation, and the LGCA, which was finally not as ambitious as its draft bill (AGC [e]) and was insufficient, considering that it makes no reference to the autonomous community[202] and local levels.

The Royal Decree Law of 2012 added uncertainty to the future of the state public operator and has confirmed the swerve towards degradation, which is obvious

[202] "The Law for Budget Stability passed in 2012 by the state Government obliges these autonomous-community televisions to adopt a maximum level of expenditure which must, under no circumstances, be exceeded, which prevents the deficit of these public media from growing" (Díaz Estévez 2012: I).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

today in the form of audience levels (14.7 per cent share during 2012 amongst its first channels) and conflicts[203].

All of this is seasoned with a media panel in which, besides the absence of public policies – which does not contribute to improving consumption quality, media literacy and the definition of the PSM (Díaz Nosty, Gutiérrez Lozano and Díaz Estévez 2012) –, the economic crisis is having serious effects on the media business, which are evident in the drop of advertising revenue (almost 50 per cent in the case of television) and of other sales, as well as the generalised impoverishment of the offer of the main groups and media. This is in remarkable contrast with the increase in weight of audiovisual contents in the media diet of Spanish citizens: 246 minutes per person and day in 2012.

[203] See CUBELLS, M. (2012), "Cosas que ya pasan en RTVE (Parte I)/Things that are already happening in RTVE (Part I)", *Huffingtonpost.es*, Available at: <http://www.huffingtonpost.es/mariola-cubells/cosas-que-pasan-ya-en-tve_b_1916174.html> (Accessed 10/10/2012).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.8. The weakness of RTVE in a saturated television scene

The DTT offer has turned out to be out of tune with the social, economic and cultural panorama (*Ibid.)*, as entertainment channels that reach the whole state are predominant. The non-segmented fragmentation of the audience, which is a feature of the Spanish television system, implies that only 24 channels in the whole country have audience levels over one per cent. (Noticias de la comunicación/Communication news 2013a). The large communication groups have kept up their participation in advertising investment by diversifying their concentration, thanks to a legislation that allowed them to have two full four-channel multiplexes (AGC [e]). Thus, by the end of 2012 Mediaset and Atresmedia held 88 per cent of advertising investment, a level of concentration that condemned minor operators to leave the scene.

In the conclusions of his book *Radio y televisión en España/Radio and television in Spain* (2006), Enrique Bustamante asserted that no Government had raised so many expectations about regenerating the public service and introducing new regulations in the audiovisual sector as Rodríguez Zapatero's.

The positivism of his first parliamentary term subsequently gave way, as the professor of Audiovisual Communication recalls, to a counter-reform which has renewed the patronage system and has eliminated political autonomy (as absolute majority was again introduced as a requisite in the election of management bodies) and economic autonomy, as the Corporation budget has been cut down by over 250 million euros in two years and an additional deduction of 110 million euros is foreseen for 2014 (EBR [e]). In six years the cuts in items included in the budget have built up a deficit of 230 million euros for the Corporation.

It can be said that by 2013 the level of degradation reached by Spanish public television is even greater than in 2004 on all its three levels which, for some scholars such as Victoria Camps, introduce a terrible degree of complexity ([e]. At the local level, the configuration of DTT makes it practically impossible for projects which are not pro-government to survive. At the level of the autonomous communities, there are operators, such as Canal 9 or Telemadrid which are in a situation of 'fictitious

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

operational capacity' (labour force adjustment plans, massive externalisation and the threat of privatisation and even disappearance). The Andalusian autonomous-community network, RTVA had to shut down Canal 2 Andalucía in 2012.

At state level, the budget for RTVE will have been cut down by over a third between 2011 and 2013. There is no programme-contract determining the aims of the public mission and regulating, independently of changing political wills, an economic allowance to carry them out. As a consequence of degraded programming, the audience has shifted to other offers and, as a result, La 1 has reached the lowest ratings in its lifetime (12.2 per cent in 2012) and has lost the leadership it enjoyed between 2009 and 2011.

Three arguments can explain this scenario. First of all, the economic crisis, which has become the standard argument to justify the generalised austerity which has particularly affected public services. Secondly, mismanagement in many bodies has generated enormous debts. When RTVE Public Entity was liquidated, its deficit was greater than 7,800 million euros. The third is an ideological reason which, together with the previous two, throws the audiovisual sector into a voracious mercantilism which imposes concentration over plurality and economic profit over the social profitability of audiovisual communication (RZE [e]).

All of this is taking place in a context in which the whole telecommunications and audiovisual sector is experiencing a contraction in its turnover, even though it still represents 3.36 per cent of the Spanish GDP (CMT 2013). In the television market, the business income of broadcast television networks has almost halved since the beginning of the crisis in 2008; going from 2,998 to 1,666 million euros, mainly as a result of the 45 per cent drop in advertising investment.

Despite the fact that Law 8/2009 forbade advertising in TVE, other operators have not improved their figures as a result. The explanation given for this is that this was a long-term strategy.

> "Advertising is eliminated, not because there is a principle that says that «there can be no advertising in public television» – as in the British case, which raises no objections from a theoretical perspective as long as there is a solvent financing alternative –, but due to the pressure of the operators with market presence, which were eager to take TVE's share.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

> This brings about many problems, because there is not an immediate and permanent transfer, because the advertiser is ultimately advertising in order to reach a specific audience who, if it carries on watching TVE will not be impacted by the advertisements in Antena 3 or Telecinco. Therefore, advertisers will not redirect the advertising budget they invested in TVE to Telecinco, but will instead look for the other media consumed by that audience that watches TVE and not Telecinco. The only way in which private televisions can benefit from the television market left behind by TVE is by depriving it of its audience. The dismantling of the budget is causing a drop in audience levels. Only when public television reaches a residual position will there be a transfer of publicity investment" (EPP e[p]: 27-28.

In terms of audience levels, TVE is advancing towards marginalisation (in 2012 the sum of the shares of the two first channels of the Corporation did not reach 15 per cent and in August 2013 La 1 hardly reached 9.3 per cent of the share), as economic dismantling will prevent quality programming, the kind that can offer attractive and relevant contents to citizens.

It is necessary to eradicate the belief that a public service offer is equivalent to minimal audience levels and economic investment. Last year, the budget for CRTVE was 996 million euros, whereas the budget for the BBC – excluding subsidies for the international service - was 4,688 million euros (3,811 million pounds). The audience level for the British Corporation's first channel was 21.3 per cent in 2012, 23.5 per cent in prime time (Plunkett 2013).

The analysis carried out in 2012 shows a scenario dominated, both in economic and audiometric terms, by two large operators – Mediaset and Atresmedia – and their four commercial general channels (Telecinco and Cuatro; Antena 3 and La Sexta, respectively). Mediaset reached 28.1 per cent of global share and 44.6 per cent of advertising investment. Atresmedia reached 25.8 per cent of global share and 43.3 per cent of advertising investment.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.9. Conclusions

The best way of presenting the research findings seems to be to follow the items included in the script used to interview the 16 experts in the panel, and which has been the methodological core of this study. This is an appropriate way of finding answers to the questions raised by the initial hypotheses. The following pages are not the summary of the conversations held with the experts, but the reflections that they have inspired.

1. First of all, the term public broadcasting service, public television, must be substituted by public service media (PSM). However, it is relevant to keep the former term's conceptual nature, as talking about television involves multiple factors which are not all captured by the idea of unidirectional transmission through radio-electric space, and showing a programming based on time criteria on a screen.

Having introduced this nuance – which in the textual version of the thesis has allowed the use of the terms public television, public broadcasting service and public service media as synonymous terms – the reasons which support the existence of PSM are the same as those which during the first half of the 20th Century justified, in Europe, the development of television by means of corporations attached to the State. That is, guaranteeing the supply of quality information and entertainment, its universality – beyond market laws –, the protection of cultural and social diversity and the promotion of cohesion and debate. In short, the elements that Carole Tongue referred to in 1996 when, in her speech before the European Parliament, she talked about the public service mission, plus the generic task of establishing quality standards for other agents in the system.

This last aspect has been a determining factor in the history of services such as the BBC. Also, the Corporation in the United Kingdom plays a crucial role both in projecting the nation to the rest of the world and by integrating the many and various identities that coexist in the British isles.

2. In the 21st Century, the main dangers threatening the public media are decapitalisation – the prelude of communicative and social irrelevance – and social distancing produced by the loss of governance.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

3. The structural survival of public media in the digital context depends on updating configurations (in terms of investment and payroll size) which were conceived towards the middle of the 20th Century. From a communicative perspective, connecting information to the field of public liberties demands the creation of mechanisms which can guarantee independent journalism, based on rigour, professional ethics and respect for constitutional rights and liberties.

If the aim is to find a practical application of the change that is demanded, the current management model could be valid with some adjustments, including a greater presence of civil society by means of advisory boards (whose presence within CRTVE was limited by Royal Decree Law 15/2012) and after severing ties with the General Directorate of the Board of Directors. Most likely, it should include more than one person, to guarantee a greater degree of neutrality, independence and consensus in its decisions.

4. The history of television in Europe – from John Reith's formulation (informing, educating and entertaining), to the deregulated scenarios created by Directives 2007/65/EC and 2010/13/EU – cannot be understood in the absence of public operators, which are the guarantors of citizens' democratic rights and particularly necessary in a scenario dominated by screens (televisions, PCs, tablets, smartphones, etc.) in which audiovisual mercantilism is rampant.

In the 21st Century, the public media must carry on being the reference point for the sector, regardless of technological standards. Europe tends – not only by means of Community agreements, but also by means of specific experiences such as the Public Value Test – towards a horizon in which it is not the existence of public media that is under question, but rather how they are situated within a communicative paradigm which is mutating and adopting new expressions.

In contrast, Spain is witnessing ideological ultra-liberalism, which is pushing the public operators out onto the margins of the system, both in terms of financial capacity and of audience support. The latter factor is particularly dramatic for News Services which must undoubtedly be the flagship segment of the PSM, and whose independence and rigour are their most solid pillar in a context in which the issue is not access, but the value of the finished product.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

5. It can be said that public television in Spain has always been close to political power, particularly the groups in Government. In RTVE that proximity was corrected by requiring a qualified majority for the election of the Corporation chairman and the Board of Directors, but again became an issue after the modifications introduced by Royal Decree Law 15/2012.

6. The configuration of the Spanish public service in tiered levels makes sense because it mirrors the decentralised configuration of the State, according to which regions have great political and social weight. The model is not redundant in itself, but it is poorly managed. Firstly, because RTVE has programmed throughout its lifetime contents similar to those programmed by private operators: commercial, most of them of low quality and scarce communicative value.

Secondly, because regional and local operators have reproduced – in parallel – RTVEs commercial offer, neglecting their actual contexts. As a consequence of the lack of coordination between the three levels, of the strong political pollution and of the absence of a joint public strategy, there is overlapping and conflict while the specific objectives of territorial hierarchical organisation in the public sphere, which would allow for greater efficiency, remain unfulfilled.

7. The audience levels for TVE are dropping at the same speed than its credibility. Two factors explain this, and they are both boosted by legislative actions. First, there are suspicions of political interference in the News Services, encouraged by Royal Decree Law 15/2012 of 20 April. The second reason is of economic nature, and is the result of Law 8/2009 of 28 August, on CRTVE Financing.

Both the Royal Decree Law and the regulation which establishes the current financing model clash with Law 17/2006 of 5 June, on State-Owned Radio and Television, which included many of the recommendations issued by the 'Wise-men council', particularly the demand for political and management commitment with the public television service.

8. The CRTVE is not fulfilling its legal obligations. First of all, because once the regulation was issued and the Corporation was constituted, the Framework-programme was agreed (see the annex chapter); but the programme-contract was not approved, even though a draft had been agreed on in 2008. It is still missing in

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

2013, despite the fact that it is an essential element in defining the public service mission and consolidating the budget allocation required for its fulfilment.

On top of this first handicap in the reform of public television in Spain – and, by extension, of the whole of the Spanish audiovisual sector – there is also the problem of a biased scope. The public broadcasting service has three levels, but the restructuring is only carried out at national level, in RTVE.

At local level, the situation has gone from no regulation to no reality, and most operators, even if they have a broadcasting license, cannot launch their projects because of the inefficient distribution of territorial boundaries and the little scope for action left in a saturated system.

At the level of the autonomous communities, the General Law on Audiovisual Communication only pays attention to regional operators in order to facilitate externalisation and privatisation conditions.

A third dysfunction is the very development of the reform. A General Law on Audiovisual Communication was passed (a generic law) after the LRTTE and the Law on CRTVE Financing (specific laws). Thus, the text that becomes official in 2010 differs in some fundamental aspects from the spirit that promoted the change: creating an independent audiovisual authority with real capacity to regulate the audiovisual sector. This was a central element in its first form, which even contemplated its establishment by means of a specific law.

The fourth shortcoming is the Law on Financing itself, which puts an end to advertising on RTVE, in response to complaints from commercial operators, without introducing any compensatory mechanisms to guarantee the sustainability of the Corporation, which places it in an extremely precarious situation. However, even though it is forbidden by law, TVE still broadcasts advertising, justified as sponsorship after the approval of the report Regulation of sponsorship and other forms of advertising that the Corporation can broadcast, endorsed by the State Legal Service.

9. If emphasis is placed on regulation, the big challenge in Europe is to continue to defend the public service in the context of online communication. It is important to take into account the difficulties inherent in Internet regulation and the way in

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

which audiovisual policies have been geared towards liberalising the sector. Amongst other things, the proposals of co-regulation and self-regulation, demand high levels of deontological commitment from the service providers.

This professional attitude is part of the democratic tradition of certain states (United Kingdom or Scandinavian countries, for example), but that is not the case in others, like Spain. A close look at the restructuring process of the sector as a whole reveals involution.

Despite the fact that the Law on State-Owned Radio and Television seemed to forecast high quality programming for the PSM, news rigour and independence from the Corporation, and that the general law transposed to national legislation the agreements regarding audiovisual media reached in Europe, the harshness of the Law on Financing and Royal Decree Law 15/2012 further the precarious situation that RTVE found itself in in 2004. At the time, an 'emergency plan' was being worked on. That is no longer the case.

10. Amongst the weaknesses in the system, there is a lack of qualitative studies that analyse its peculiarities and investigate the contents programmed by the service providers. This is due, in turn, to a lack of academic production, on the one hand, and to the historical absence of independent bodies. In Catalonia and Andalusia this deficit is partly compensated by the work (barometers, reports and other publications) issued by the Audiovisual Board of Catalonia and the Audiovisual Board of Andalusia, but their recommendations cannot be applied to the national scenario.

11. The democratic deficit entailed by the absence of audiovisual authorities seemed to have been corrected with the inclusion of the Audiovisual Media State Board (CEMA) in the LGCA. The Board was never set up and it has recently been substituted by the National Commission for Markets and Competition (CNMC), an institution about which no founded comments can be made, given that it has not yet engaged in action. However, it can be foreseen that the CNMC will not be comparable to the CEMA, which never actually existed, given that it is much more limited in both size and competences.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

12. Focusing on the economic aspects, the financing model of CRTVE is detrimental to the fulfilment of its public mission. The annual sums allocated by the State General Budget generate instability (as they vary year after year) and precariousness (as they depend on the economic health of the State and the political will of the Government). The tax imposed upon telecommunication operators is not completely approved (the EU Court has filed the case without passing a favourable sentence), and it is difficult to collect these business taxes from television providers.

Justifying the disappearance of advertising from state public channels by referring to environments which have historically never broadcasted any, as is the case of the United Kingdom, is not an option. The BBC does not broadcast any advertisements, but this is not a theoretical standpoint, but the result of a consolidated alternative. However, this does not mean that the financing model for public operators in the 21st Century should not be discussed.

Defining the issue of financing the PSM as having to decide whether they should broadcast advertisements or not is a simplistic approach. The same can be said about defending the traditional tax as if it symbolised the protection of independence in the public media.

The post-television era begins with the definition of a new communicative space. It is essential to approach this with curiosity in order to find out about emerging specificities (related to communication, business and society), and give shape to structures that can respond to the changing circumstances. In the case of public media, the focus should not only be their structural appearance – which should not be forgotten either – but defining the position which they should take within society and the way in which their function can be guaranteed. This starting point allows for an action programme to be launched with the support of an appropriate budget policy, which will probably require direct payment by the citizenship. Given that there is no historical precedent in Spain, perhaps this would not be a regular licence, but could be channelled in different ways (tax on electricity, on the purchase of television sets, etc.)

Two general questions bring this discussion to an end:

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

13. It is a priority to install the protection of public in the core of democratic dialogue. Inside the European audiovisual tradition, the strength of public service media and their setting as a guide in the dual system has transformed the sector in a powerful industry, which is politically and socially influential and which provides direct employment for over a million people.

14. Media literacy is the beginning. In a situation of product overabundance, the citizenship's capacity to differentiate high quality directly contributes to improving the system. The PSM must understand that news professionalism and the supply of contents of high journalistic and communicative level is the main argument in defence of their presence in a scenario in which television and Internet converge, as quality is the element that should set them apart from the rest of the commercial offer. On its part, society must assume that the PSM – which are located in the field of public freedoms and fundamental rights – are a priority for the smooth operation of the democratic system and that guaranteeing their good health demands a direct commitment which, amongst other things, requires economic support. Both notions are only understandable in the light of the importance of audiovisual communication within 21st-Century society.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

7.10. Future lines of research

Thinking of the future, it seems appropriate to step back, recover a general perspective and revisit the principles upon which the research was structured, so as to review the aims that were established.

Spanish Television is advancing towards a marginalised position within the television system, both in terms of audience levels and of productive capacity (communicative and business dimensions).

This discussion has repeatedly asserted that the interpretation of public service mission is out of tune with the current social, cultural, democratic and communicative demands, given that public is not synonymous of cultural ghetto, but of collective interest. Also, with no physical limitations to broadcasting, the defining feature must be the journalistic quality of contents made available to the whole citizenship.

When 'operational capacity' was mentioned, it referred to the uncertainty and precariousness derived from cutting down the budget by a third in three years (2011-2013), which makes working with long-term strategies unfeasible.

Nothing can be done until a working plan is defined in detail and its economic requirements are guaranteed to be met. The current model is unsustainable, even though the European Union Court has allowed for the 0.9 tax imposed by legislation to telecommunications operators to remain in force. In any case, it is necessary to add that the Court has not ruled in favour of Spain, (whereas it did in the case of France), but that it has merely filed the case, after the European Commission decided to withdraw the claim against Madrid.

Also, there are suspicions of political exploitation involving an institution which has historically been close to the Government. This, together with a programming policy which is close to mercantilism, does nothing to recover the support of the citizenship – in audience levels – or to defend Spanish Radio and Television as a public service medium.

A cross-sectional exploration of the ideology justifying the thesis highlights the importance of scepticism as the foundational weakness of public television in Spain.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

This is a historical weakness which dates from the early days of democracy and has become more serious as the sector has opened up, when the market was given priority over the defence of the public sector. The most serious consequences of this have been deficient management and the victory of programming devoid of content.

If the whole of broadcast television is taken into consideration, two main features can be identified: saturation and concentration. This latter characteristic has been promoted by the fall in advertising investment, which has almost halved since 2007. The sector is in the hands of two large groups, Mediaset and Atresmedia, which are powerful enough financially and in terms of audience levels to block the entrance for new agents.

Meanwhile, Government is finalising the next roadmap for Digital Terrestrial Television as two colossal challenges loom up on the horizon. Firstly, it must include the ruling of the Supreme Court which declared nine licences that had been awarded in 2010 with no prior tender null and void

Secondly, liberating the digital dividend. The proposal is not public, but it seems that the time and the circumstances are right for a serious commitment to be made to mobile communications and Internet within a model including offers which are linked to the net (Netflix or Yomvi, for example). The debate is not so much about technical aspects, but about the binomial right to communication-protection of creativity and intellectual production. The final settlement demands, almost unavoidably, a pact between industry and consumers.

All the exposed previously –also many feelings complex to measurable but important in the research- has provoked the growth of three main inquietudes, which will be addressed in future works.

The first is the lack of transparency inside public institutions, one topic reached after many negations to access to the CRTVE´s economic data, given by the Corporation and the Intervención General de la Administración del Estado. Secondly: the challenges of media in the era of internet.

Thirdly, it is pertinent to study the contents, in order to know how important the public mission of public service media is. In this point, it is important to apply measurable indicators, as the Public Value Test (see Michalis 2010 and Jivkova-

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Semova 2011); which also would connect the thesis with other researches which are being developed in the Department of Journalism at the University of Malaga. See Ruth A. de Frutos´s work "Indicadores mediático-culturales: validación empírica de los mecanismos de evaluación internacional y propuestas de mejora", also supervised by professor Bernardo Díaz Nosty.

In addition, we would like to use these future conclusions for the construction of a website in which we could know what the space for public service will be in the democracy born after the crisis.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
Publicaciones y Divulgación Científica

8. Bibliografía

8.1. Referencias

ABAD ALCALÁ, L. (1999), *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*, Madrid: Dykinson.

ABC (2007), "Nace la Corporación RTVE", *Abc.es*, disponible en: <http://www.abc.es/informacion/agenda2007/index/tv-index.asp> (Consulta: 19/11/2012).

ACMA. (2011), *International approaches to audiovisual content regulation. A comparative analysis of the regulatory frameworks.* Disponible en: <http://www.acma.gov.au/theACMA/international-regulatory-research> (Consulta: 12/04/2013).

ADORNO, T., HORKHEIMER, M., SCHMID NOERR, G. (ed.) y JEPHCOTT, E. (traductor) (2007), *Dialectic of Enlightenment*, California: Stanford University Press.

ÁLVAREZ, F. y NAVAS, J. A. (2001), "El Plan de Viabilidad de RTVE prevé eliminar gran parte de las 166 categorías profesionales del Ente", *ABC*, disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2001/06/27/083.html> (Consulta: 10/11/2012).

ÁLVAREZ, R. (1999), *La comedia enlatada*, Barcelona: Gedisa.

ALVESSON, M. (1996), *Communication, power and organization*, Berlín: Walter de Gruyter.

ANGUNIANO, B. L. (2011). *La televisión pública a examen*, Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

AREA MOREIRA, M. (1995). "La educación de los medios de comunicación y su integración en el currículum escolar", *Pixel-Bit,* núm. 4.

ARTERO, J. P., HERRERO, M. Y SÁNCHEZ TABERNERO, A. (2005), "Monopolio, oligopolio y competencia en los últimos quince años de televisión en España", *Sphera Pública*, núm. 5, pp. 83-98.

BAKER, E. (2006), *Media, concentration and democracy. Why ownership matters*, Cambridge: Cambridge University Press.

BARNARD, P. (1999), *We interrupt this programme*, Londres: BBC

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

BARNETT, S. (2010), "El pluralismo de los medios en la era digital", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 41-56.

—— (1994), *The battle for the BBC: a British broadcasting conspiracy?*, Londres: Aurum Press.

BARNOW, E. (1970), *A history of broadcasting in the United States. From 1953: The image empire*, Nueva York: Oxford University Press.

—— (1968), *A history of broadcasting in the United States (1933-1953): The golden web,* Nueva York: Oxford University Press.

—— (1966), *A history of broadcasting in the United States to 1933: A tower in Babel,* Nueva York: Oxford University Press.

BARÓMETRO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA. (2011), Consejo Audiovisual de Andalucía. Sevilla: CaA.

BAUDRILLARD, J. (1992), *La guerra del Golfo no ha tenido lugar,* Barcelona: Anagrama.

BBC (2013), *BBC Annual Report and Accounts 2012/13*, Londres: BBC.

—— (2006), *Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*, disponible en: <http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf> (Consulta: 23/05/2011)

BERGH, B. L. (1989), *Qualitative research methods for social sciences*, Massachussetts: Allyn and Bacon.

BERICAT ALASTUEY, J. (1998), *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo*, Barcelona: Ariel.

BLUMLER, J. G., y GUREVITCH, M. (1995). *The crisis of public communication*, Londres: Routledge.

BLUMLER, J. G. (1992). *Television and the public interest*, Londres: Sage.

—— (1991). *Broadcasting finance in transition*, Nueva York: Oxford University Press.

—— y KATZ, E. (1974). *The uses of mass communication*, Nueva York: Sage.

—— y MCQUAIL, D. (1968). *Television in politics: Its uses and influence*, Chicago: University of Chicago Press.

BOFARULL, I. (2002). *Enganchados a las pantallas: televisión, videojuegos, Internet y móviles,* Barcelona: Planeta.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

BORDIEU, P. (1996). *Sur la télévision*, París: Liber-Raisons d'agir.

BRIGGS, A. (1995), *A history of broadcasting in the United Kingdom, Volumes I-V,* Oxford: Oxford University Press.

—— (1979). *Governing the BBC*. Londres: BBC.

BROCHAND, C. (2006), *Histoire générale de la radio et de la télévision en France, tome 3, 1974-2000*, París: La Documentation française.

—— (1944a), *Histoire générale de la radio et de la télévision en France, tome 1, 1921-1944*, París: La Documentation française.

—— (1994b), *Histoire générale de la radio et de la télévision en France, tome 2, 1944-1974*, París: La Documentation française.

BUCKINGHAM, D. (1999), *Children's television in Britain: history, discourse and policy*. Londres: British Film Institute

BUENO, G. (2000). *Televisión: apariencia y verdad*, Barcelona: Gedisa.

BUONANO, M. (1999). *El drama televisivo*, Barcelona: Gedisa.

BURNS, M. y BRÜGGER, N. (eds.) (2012). *Histories of public service broadcasting on the web*, Nueva York: Peter Lang.

BUSTAMANTE, E. (2013), *Historia de la radio y la televisión en España. Una historia pendiente de la democracia*, Barcelona: Gedisa.

—— (2010a), "La contrarreforma audiovisual socialista", *Le Monde Diplomatique en español*, núm. 172, pp. 1-5.

—— (2010b), "Quality contents in the new audiovisual structure. Digital television scenarios", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 137-154.

—— (2006a). *Narrativas mediáticas*, Barcelona: Gedisa.

—— (2006b). *Radio y Televisión en España: historia de una asignatura pendiente de la democracia*, Barcelona: Gedisa.

—— (2005), "La radiotelevisión pública en España", *Telos*, 65. Disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulobalance.asp@idarticulo=1&rev=65.htm > (Consulta: 11/12/2012).

—— (2004), *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*, Barcelona: Gedisa.

—— (2002). *Negocios de televisión*, Barcelona: Gedisa.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—— (2001). *La migración digital*, Barcelona: Gedisa.

—— y ÁLVAREZ MONZONCILLO, (1999), "Radiografía del audiovisual español. Una década de producción audiovisual", *Producción Profesional*, núm. 10, pp. 34-48.

BUSTAMANTE, E. y ZALLO, R. (coords.). (1988), *Industrias Culturales en España. Grupos multimedia y transnacionales,* Madrid: Akal.

C. R. y H. M. (2012), "RTVE mantiene a 2.000 empleados parados", *Intereconomía.com*, disponible en: <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/sociedad/rtve-mantiene-2000-empleados-parados-20121023> (Consulta: 02/03/2012).

CABELLO, M. (2008). "Comunicación, cultura e ideología en la obra de Stuart Hall", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 60, núm. 50, pp. 35-63.

CABERO, J. (2000). "La utilización educativa de la televisión y el vídeo", en CABERO, J. (dir.), *Nuevas tecnologías aplicadas a la educación*, pp. 39-69, Madrid: Síntesis.

CAIN, J. y WRIGHT, B. (1994), *In a class of its own: BBC education, 1924-1994*. Londres: BBC

CALABRESE, S. (2010), *La comunicazione narrativa. Dalla letteratura alla quotidianità*, Turín: Bruno Mondadori.

CAMPS, V. (2006), "Las tiranías de la televisión", *Tendencias 06: Medios de comunicación. El año de la televisión,* disponible en: <http://www.infoamerica.org/TENDENCIAS/tendencias/tendencias06/pdfs/20.pdf> (Consulta: 14/04/2012).

CANO, P. (2002). *De Aristóteles a Woody Allen*, Barcelona: Gedisa

CARLOTTI, M. (2013), "Nuevos modelos de negocio en los medios", *La crisis que cambió el mapa de los medios*, Cursos de Verano de la Universidad de Málaga 2013, Sociedad Económica Amigos del País, Málaga, 17 de julio de 2013.

CASSETTI, F. (1999), *Análisis de la televisión,* Barcelona: Paidós.

CASTELLS, M. (2009), *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza Editorial.

CCOO (2006), *¿Cómo se han generado los 7.5000 millones de deuda de RTVE?*, disponible en: <http://www.prnoticias.com/index.php/television/185/15284-icomo-se-han-generado-los-75000-millones-de-deuda-de-rtve> (Consulta: 26/06/2010).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

CEBRIÁN DE LA SERNA, M. (1992), *La televisión: creer para ver. La credibilidad infantil frente a la TV*, Málaga: Clave.

CHANNEL FOUR (2013), *Channel Four Television Corporation. Report and Financial Statements 2012. Incorporating the Statement of Media Content Policy*, Londres: Channel Four.

CLEMENTE, M., VIDAL, M. A., y URRA, J. (2000), *Televisión. El impacto en la infancia*, Madrid: Siglo XXI Editores.

CNC (2012), *IPN 70/12. Anteproyecto de ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, disponible en: <http://www.cncompetencia.es/Inicio/GestionDocumental/tabid/76/Default.aspx?EntryId=198040&Command=Core_Download&Method=attachment> (Consulta: 20/07/2013).

—— (2009), *Informe PN 11/09. Anteproyecto de ley audiovisual*, disponible en: <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/Informessobrenormativa/tabid/76/default.aspx?entryid=31428&command=core_download&method=attachment> (Consulta: 02/05/2012).

CMT (2013a), *Informe anual de actividades 2012*, Barcelona: CMT.

—— (2013b), *Informe económico sectorial 2012*, Barcelona: CMT.

—— (2013c), *Resolución por la que se aprueban las Cuentas Anuales de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, correspondientes al ejercicio 2012. (AD 2013/1113)*, disponible en: <http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=417bdc39-1bac-48a9-a077-d3b2e8266c63&groupId=10138> (Consulta: 01/08/2013)

—— (2012a), *Informe económico sectorial 2011*, Barcelona: CMT.

—— (2012b), *Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (MTZ 2013/1115)*, disponible en: <http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=3b97986d-a413-406c-bef1-6bb576089bfa&groupId=10138> (Consulta: 21/08/2013).

—— (2012c), *Informe sobre el anteproyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (MTZ 2012/398)*, disponible en:

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

<http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=dcc88a69-4200-49a4-945a-81fb88e8f913&groupId=10138> (Consulta: 01/07/2013).

—— (2012d), *Memoria anual de actividades 2011*, Barcelona: CMT.

—— (2012e), *Resolución por la que se aprueban las Cuentas Anuales de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, correspondientes al ejercicio 2011, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y el artículo 127 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* (*AD 2012/1083*), disponible en: <http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=23cc6494-ccb6-4997-ae5d-bf4f612e1560&groupId=10138> (Consulta 01/08/2013)

—— (2011a), *Informe anual 2010,* Barcelona: CMT.

—— (2011b), *Resolución por la que se resuelve la aprobación de las Cuentas Anuales de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, correspondientes al ejercicio 2010, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 2\2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y el artículo 127 de la Ley 47\2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* (*AD 2011-1250*).

—— (2010), *Informe anual 2009*, Barcelona: CMT.

—— (2009a), *Informe anual 2008*, Barcelona: CMT.

—— (2009b), *Informe a la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el anteproyecto de Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española* (*RO 2009/747*), disponible en: <http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=b6939876-450e-4456-95e0-ecfb0932bcd8&groupId=10138> (Consulta: 01/04/2012).

—— (2009c), *Informe a la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual* (*MTZ 2009/1039*), disponible en: <http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=60d4cc8d-196c-4270-a764-bfbffd8ebd4a&groupId=10138> (Consulta: 10/11/2012).

—— (2008), *Informe anual 2007*, Barcelona: CMT.

—— (2007), *Informe anual 2006*, Barcelona: CMT.

—— (2006), *Informe anual 2005*, Barcelona: CMT.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—— (2005), *Informe anual 2004*, Barcelona CMT.

COMISIÓN EUROPEA (2013), *Libro verde sobre la televisión conectada*, Bruselas: Comisión Europea.

—— (2010), *Informe final de la Comisión Europea e-Research*, Bruselas: Comisión Europea.

—— (2003), *El futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual*, Bruselas: CE.

—— (2002), *IV Comunicación sobre la aplicación de la DTVSF*, Bruselas: CE.

—— (2001), *IV Informe sobre la aplicación de la Directiva de Televisión sin Fronteras*, Bruselas: CE.

—— (1996), *Programas Media*, disponible en: <http://ec.europa.eu/culture/media/index_en.htm> (Consulta: 12/12/2012).

CONSEJO PARA LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD ESTATAL (2005), *Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal*, disponible en: <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2005/02/21/reforma.pdf> (Consulta 12/05/2010).

CORREIA SANTOS, S. (2013), *Os media de serviço público*, Portugal: Livros LabCom.

CORTÉS LAHERA, J. A. (1999), *La estrategia de la seducción: la programación en la neotelevisión*, Pamplona: EUNSA.

COSTA, J. M. (2003), "La BBC gana el pulso a Blair", *ABC*, disponible en: <http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-07-2003/abc/Internacional/la-bbc-gana-el-pulso-a-blair_194432.html> (Consulta: 11/04/2013).

COUSIDO, P. (2001a), *Derecho de la comunicación. Vol I. Derecho de la comunicación impresa*, Madrid: Colex.

—— (2001b), *Derecho de la comunicación. Vol II. Derecho de la comunicación audiovisual y de las telecomunicaciones*, Madrid: Colex.

—— (2001b), *Derecho de la comunicación. Vol III. Derecho de la comunicación en internet*, Madrid: Colex.

CUBELLS, M. (2012), "Cosas que ya pasan en RTVE (Parte I)", *Huffingtonpost.es*, disponible en:

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

<http://www.huffingtonpost.es/mariola-cubells/cosas-que-pasan-ya-en-tve_b_1916174.html> (Consulta 10/10/2012).

CURRAN, SIR. C. (1979), *A seamless robe: broadcasting - philosophy and practice*. Londres: Collins.

CUSHION, S. (2012). *The democratic value of news: Why public service matters*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

DAHLGREN, P. (2009), "El horizonte de la democracia", *Infoamérica-ICR*, núm. 2, pp. 21-38.

—— (1995), *Television and public sphere: Citizenship, democracy and the media*, Londres: Sage.

DE LA CUADRA SALCEDO, T. (1994), "Prólogo", *en* GAY FUENTES, C., *La televisión ante el derecho internacional y comunitario*, Madrid: Marcial Pons.

—— (1976), *El servicio público de la televisión*, Mallorca: Consejo Insular.

DE MATEO PÉREZ, R. y BERGÉS SAURA, L. (2009), *Los retos de las televisiones públicas. Financiación, servicio público y libre mercado*, Madrid: Fragua.

DEBORD, G. E. (1967), *La societé du spectacle,* París: Buchet/Chastel.

DEBRETT, M. (2010), *Reinventing public service television for the digital future*, Bristol: Intellect.

DEL PINO, C. y AGUADO, E. (2012), "Internet, televisión y convergencia: nuevas pantallas y plataformas de contenido audiovisual en la era digital. El caso del mercado audiovisual online en España", *Observatorio Journal*, vol. 6, núm. 4, pp. 57-75.

DEL RÍO, P, ÁLVAREZ, A. y DEL RÍO, M. (2004), *Pigmalión. Informe sobre el impacto de la televisión en la infancia,* Madrid: Fundación Infancia y Aprendizaje.

DELGADO, C. (2013), "Competencia ve riesgos de parcialidad y descoordinación en el regulador único", *ElPaís.com*, disponible en: <http://economia.elpais.com/economia/2013/07/04/actualidad/1372936918_508563.html> (Consulta: 20/07/2013).

DENZIN, N. K. (2009), "The elephant in the living room: or extending the conversation about the politics of evidence", *Qualitative Research,* vol. 9 (2), pp. 139-160.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—— y LINCOLN, Y. S. (eds.) (2000), *The handbook of qualitative research*, California: Sage.

DÍAZ, L. (2006), *50 años de TVE*, Madrid: Alianza Editorial.

DÍAZ ESTÉVEZ, M. (2012), *Televisión e identidad regional. Los jóvenes andaluces ante el modelo de servicio público de la RTVA*, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad de Málaga: Tesis doctoral no publicada.

—— y PEÑA MOYA, J. (2011), "La crisis del sistema de medios español (II). Desaceleración de las pérdidas y transformaciones en el entorno digital", *en* VV. AA., *La Universidad y nuestros mayores. Aula de Mayores 2010/2011. Sedes de la provincia de Málaga*, Málaga: SPICUM, pp. 381-394.

—— (2010), "Diálogo con Jesús Martín Barbero. «En la televisión pública debe caber más país»", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 121-128.

DÍAZ NOSTY, B. (2013), *La prensa en el nuevo ecosistema informativo*, Barcelona: Ariel.

——, GUTIÉRREZ LOZANO, J. F. y DÍAZ ESTÉVEZ, M. (2012), "Los medios de comunicación bajo el signo de la crisis", *en* VV. AA., *Anuario Político de Andalucía 2011*, Sevilla: Consejería de la Presidencia e Igualdad de la Junta de Andalucía.

DÍAZ NOSTY, B. (2011), *El libro negro del periodismo en España*, Madrid: APM.

—— (2010), "Sentido democrático de los medios públicos", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 4-7.

—— (2006), "La huella es el mensaje", en *Medios de Comunicación. Tendencias' 06. El año de la televisión*, pp. 15—43. Madrid: Fundesco.

—— (2005), *El déficit mediático. Donde España no converge con Europa*, Barcelona: Bosch.

DILLON, R. (2010), *History on British television: Constructing nation, nationality and collective memory*, Manchester: Manchester University Press.

DOBEK-OSTROWSKA, B., GLOWACKI, M., SÜKÖSD, M. y JAKUBOWICZ, K. (2010), *Comparative media systems. European and global perspectives*, Budapest: CEU Press.

DOMINGUES, C. (2005). *Identité régionale et médias: L'exemple de la Galice*, París: L'Harmattan.

DONDERS, K., PAUWELS, C., y LOISEN, J. (eds.) (2013), *Private television in Western Europe: Content, markets, policies*, Londres: Palgrave.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

DONDERS, K. (2012), *Public service media and policy in Europe*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

DRAGOMIR, M. (2003), *Fighting legacy: Media reform in post-communist Europe,* Washington: The Atlantic Council of the United States. Disponible en: <http://www.blisty.cz/kfoto/ac-dragomir.pdf> (Consulta: 10/11/2012).

DURKHEIM, E. (1974), *Las reglas del método sociológico*, Madrid: Morata

ECO, U. (2001), *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*, Barcelona: Gedisa.

ELÍAS PÉREZ, C. (2004), *Telebasura y periodismo*, Madrid: Libertarias.

ELLIS, J. (2000), *Seeing things: Television in the age of uncertainty*, Nueva York: Tauris.

ENLI, G. (2010), "La televisión pública y la audiencia infantil en la era digital. El caso del canal noruego NRK Super", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 81-93.

EURODATA TV (2013), *One TV Year in the World: 2012 or the multiple TV experience*, Levallois.

EUROPA PRESS (2012), "El Gobierno recorta 50 millones más a TVE", *Telecinco*, disponible en: <http://www.telecinco.es/telemania/televisiones-publicas/gobierno-recorta-mas-presupuesto-rtve_0_1485750049.html> (Consulta: 10/02/2013).

EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY (2006), *Audiovisual media services without frontiers: Implementing the rules*, Estrasburgo: European Audiovisual Observatory.

—— (2003), *Co-regulation of the media in Europe*, Estrasburgo: European Audiovisual Observatory.

EUROSTATS (2013), "El sector audiovisual", en EUROSTAT, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea 2013*, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.8.2.pdf> (Consulta: 01/06/2013).

FABBRI, P. (1996), *Ensayos de semiótica*, Barcelona: Gedisa.

FENTON, N. (2010), "Drowning or waving? New media, journalism and democracy", *en* FENTON, N. (ED.), *New media, old news: journalism & democracy in the digital age*, Londres: Sage, pp. 3-16.

FERNÁNDEZ, E. (2000), *Identidades regionales y locales en la era de la comunicación transnacional*, Málaga: Servicio de publicaciones de la Universidad de Málaga.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

FERNÁNDEZ BLANCO, E. (2009), *¿Publicidad o información? La presencia de publicidad en los informativos de televisión*, Alcalá de Guadaria: Editorial Mad.

FIELDING, N. G. (2008), "Grid computing and qualitative social science", *Social Science Computer Review*, vol. 26 (3), pp. 301-316.

FISKE, J. (1987), *Television culture*, Londres: Methuen.

FOROS, Ø., JARLE KIND, H. Y ØSTBYE, H. (2006), *Norwegian radio broadcasting. From public monopoly to competitive hegemonity?*, Bergen: Institute for Research in Economic and Business Administration.

FRANQUET CALVET, R. y RIBES, X. (2011), "Los servicios interactivos. Una asignatura pendiente de la migración digital", *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, núm. 84, pp. 73-84.

GALÁN FAJARDO, E. (2008), "Análisis cultural, mujer y representación televisiva", *I+C Investigar la comunicación*, Facultad de Ciencias de Comunicación de la Universidad de Compostela, 30 de enero-1 de febrero de 2008.

GARCÍA, M. C. (2000), *Televisión, violencia e infancia*, Barcelona: Gedisa.

GARCÍA ÁLVAREZ, E. y LÓPEZ SINTAS, J. (2012), "Ciencia abierta, e-ciencia y nuevas tecnologías: Desafíos y antiguos problemas en la investigación cualitativa en las ciencias sociales", *Intangible Capital*, vol. 8 (3), pp. 497-519.

GARCÍA CASTILLEJO, A. (2012 a), "El desajuste de los mercados y el debilitamiento de la radiotelevisión pública", *Telos*, núm. 91, disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/seccion=1268&idioma=es_ES&id=2012042612020002&activo=6.do> (Consulta: 12/12/2012).

—— (2012b), "El marco normativo del sector audiovisual", *Telos*, núm. 92, disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/seccion=1268&idioma=es_ES&id=2012071612590002&activo=6.do> (Consulta 01/04/2013).

—— (2011a), "Hacia el reconocimiento efectivo de servicios audiovisuales comunitarios", *Telos*, núm. 86, disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/seccion=1268&idioma=es_ES&id=2011012711130001&activo=6.do> (Consulta: 04/06/2012).

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—— (2011b), *Régimen jurídico del mercado audiovisual en España*, Barcelona: Editorial UOC.

—— (2010), "Nuevos reguladores para el sector de la comunicación", *Telos,* núm. 83, disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/seccion=1268&idioma=es_ES&id=2010051710510001&activo=6.do> (Consulta: 20/06/2011).

—— (2009a), "Convergència i legislació general audiovisual a Espanya", *Quaderns del CAC*, núm. 31-32, pp. 63-70.

—— (2009b), "Una visión dinámica de la regulación de la TDT en España", *Sphera Pública*, núm. 9, pp. 243-261.

—— (2008), "La TDT en España. La televisión como acceso a la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *Telos*, núm. 74, pp. 66-73.

—— (2006), "Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España", *Telos*, núm. 68, pp. 61-71.

—— (2003), *El Consejo Audiovisual de España*, Madrid: Fundación Alternativas.

García de Blas, E. (2012), "La manifestación de la Diada, quinta noticia del Telediario de La 1", *Elpais.com*, disponible en: <http://politica.elpais.com/politica/2012/09/11/actualidad/1347395635_973240.html> (Consulta: 20/09/2012).

García Galera, M. C. (2000), *Televisión, violencia e infancia. El impacto de los medios,* Barcelona: Gedisa.

García Galindo, J. A., Vasallo de Lopes, M. I. y Vera Balanza, M. T. (2009), *Construir la sociedad de la comunicación*, Madrid: Tecnos.

García García, A., Vinader Segura, R. y Albuin Vences, N. (2010), "Televisión tradicional y televisión móvil. Estrategias para contenidos televisivos en movilidad", *Telos*, disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/TELOS/REVISTA/Dossier/DetalleArtculoTELOS_83TELOS_DOSSIER5/seccion=1266&idioma=es_ES&id=2010051213360001&activo=6.do> (Consulta: 14/04/2012)

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

GARCÍA LEIVA, M. T. (2011), "Entre las promesas y los resultados: notas sobre los retos de futuro de la TDT", *adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación y Comunicación*, núm. 1, pp. 33-48.

—— (2008), *Políticas públicas y televisión digital: el caso de la TDT en España y Reino Unido*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

GARNHAM, N. (1979), "Contribution to a political economy of mass communication", *Media, Culture & Society*, núm. 1, pp. 123-146.

GATES, B. (1999), *Business @ the speed of thought: Using a digital nervous system*, Nueva York: Warner Books.

GAY FUENTES, C. (1994), *La televisión ante el derecho internacional y comunitario*, Madrid: Marcial Pons.

GENOSKO, G. (2002), *McLuhan and Baudrillard: The masters of implosion*, Nueva York: Routledge.

GERBNER, G. y GROSS, L. (1976), "Living with television: The violence profile", *Journal of Communication*, núm. 26(2), pp. 172-199.

GIBBONS, T. Y HUMPHREYS, P. (2012), *Audiovisual regulation under pressure. Comparative cases from North America and Europe*, Oxon: Routledge.

GIBSON, D. (2004), *Communication, power and media*, Nueva York: Nova Science Publishers.

GIDTLIN, T. (1983), *Inside Prime Time*, Nueva York: Routledge.

GÓMEZ, ROSARIO G., y ABELLÁN, LUCÍA (2013), "Bruselas obliga a las TDT españolas a devolver 260 millones de ayudas ilegales", *Elpais.com*, disponible en: <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/06/19/actualidad/1371636364_768081.html> (Consulta: 20/06/2013).

GONZÁLEZ BALLESTEROS, T. (2006), "Apuntes para una historia legislativa", *Medios de Comunicación. Tendencias' 06*, pp. 321-326.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (1996), *La televisión pública en la Unión Europea*, Madrid: McGraw-Hill.

GONZALO SÁNCHEZ, (2010), "Mediapro la máxima beneficiada con el retiro de la publicidad de RTVE", *Tercerainformación.es*, disponible en:

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

<http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article12534> (Consulta: 28/03/2011).

GÓMEZ MONTANO, A. (2006), *La manipulación en televisión*, Madrid: Espejo de tinta.

GÓMEZ, R. G. (2013), "Una exdirectiva de RTVE elaboró el informe que avala los patrocinios", *Elpais.com*, disponible en: <http://cultura.elpais.com/cultura/2013/07/02/television/1372791727_932048.html> (Consulta: 20/07/2013).

—— (2011), "El 'plan Pons' para la televisión pública", *Elpais.com*, disponible en: <http://politica.elpais.com/politica/2011/11/17/actualidad/1321560909_179463.html> (Consulta: 18/11/2011).

GONZÁLVEZ, V. (2004), *Ética de los medios*, Barcelona: Gedisa.

GRAY, A. (1992), *Video playtime: The gendering of leiusre technology*, Londres: Routledge.

GRIPSRUD, J. y WEIBULL, L. (2010), *Media, markets and public sphere: European media at the crossroads*, Bristol: Intellect.

GUBERN, R. (2006), "En la encrucijada", *Tendencias 06: Medios de comunicación. El año de la televisión,* disponible en: <http://www.infoamerica.org/TENDENCIAS/tendencias/tendencias06/pdfs/28.pdf> (Consulta: 14/04/2012).

GUMMESSON, E. (1991), *Qualitative methods in management research*, Newbury Park: Sage.

GUNTER, B. (1988), "The perceptive audience", en ANDERSON, J. (comp.), *Communication Yearbook*, vol. 2, pp. 22-50. Newbury Park: Sage.

GUNTER, B. OATES, C. y BLADES, M. (2004). *Advertising to children on TV: Content, impact, and regulation*, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

GUTIÉRREZ LOZANO, J. F. (2006), *La televisión en el recuerdo. La recepción de un mundo en blanco y negro*, Málaga: Servicio de publicaciones de la Universidad de Málaga y RTVA.

HABERMAS, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere*, Massachusetts: The MIT Press.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

HALFPENNY, R. Y PROCTER, R. (2009), "Editorial. Special issue on e-Social science", *Social Science Computer Review*, vol. 27 (4), pp. 459-466.

HALLIN, D. y MANCINI, P. (2004), *Comparing media systems. Three models of media and politics*, Nueva York: Cambridge University Press.

HANRETTY, C. (2011), *Public broadcasting and political interference*, Oxon: Routledge.

HARDY, J. (2012), "UK television policy and regulation", *Journal of British Cinema and Television*, vol. 9, núm. 4, pp. 521-547.

——, (2010), *Cross-media promotion*, Londres: Sage.

—— (2008), *Western media systems*, Londres: Routledge.

HENDERSHOT, H. (1998), *Saturday morning censors: Television regulation before the V-Chip*, Londres: Duke University Press.

HERNÁNDEZ, S. (2008), *La historia contada en televisión*, Barcelona: Gedisa.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R. et al. (2006), *Metodología de la investigación. Cuarta edición*, México D. F.: McGraw Hill.

HERREROS, J. M. (2004), *El servicio público de televisión*, Valencia: Fundación COSO.

HOWE, M. J. A. (1977), *Television and children*, North Haven: Shoe String Press.

HOYNES, W. Y CROTEAU, D. (2001), *The business of media: Corporate media and public interest*, Londres: Sage.

HOYNES, W. (1994), *Public television for sale: Media, the market and the public sphere,* Colorado: Westview Press.

HUERTAS, A. (2002), *La audiencia investigada*. Barcelona: Gedisa.

HUMPHREYS, P. (2010), "El futuro de la radiotelevisión pública en el Reino Unido y Alemania. Convergencia digital y política", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp: 57-72.

IGARTUA, J. J. y HUMANES, M. L. (2004), *Teoría e investigación en comunicación social*, Madrid: Síntesis.

INTERVENCIÓN DELEGADA RTVE. IGAE (2009), *Auditoría pública de la Corporación RTVE. Ejercicio 2007*, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

—— (2008), *Auditoría pública de la Corporación RTVE. Ejercicio 2008*, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

IMBERT, G. (2003), *El zoo visual*, Barcelona: Gedisa.

—— (2002), *El espectador televisivo*, Barcelona: Gedisa.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Infoamérica–ICR (2011), núm. 6, Málaga: Cátedra UNESCO de Comunicación de la Universidad de Málaga. ISSN: 1889-625.

—— (2010), núm. 3-4, Málaga: Cátedra UNESCO de Comunicación de la Universidad de Málaga.

International Journal of Media & Cultural Studies (2011), vol. 8, núm. 1, Bristol: Intellect.

Iosifidis, P. (2012), "Mapping digital media: Digital television, the public interest and European regulation", *Open Society Foundations*. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-digital-television-public-interest-and-european-regulation-20120312.pdf> (Consulta: 10/11/2012).

—— (2011a), *Global media and communication policy*, Londres: Palgrave Macmillan.

—— (2011b), "The public sphere, social networks and public service media", *Information, Communication & Society*, vol. 14(5), pp. 619—637.

—— (2010), "El servicio público de televisión en Europa. Retos y estrategias", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 7-21.

—— (2010), "Pluralism and concentration of media ownership: Measurement issues", *Javnost/The Public*, vol. 17(3), pp. 5—20.

—— (2010), *Reinventing public service communication: European broadcasters and beyond*, Londres: Palgrave Macmillan.

—— (2007), *Public television in Europe. Technological challenges and new strategies*, Londres: Palgrave Macmillan.

—— Steemers, J. y Wheeler, M. (2005), *European television industries*, Londres: British Film Institute.

Jakubowicz, K. (2011), *Media revolution in Europe: Ahead of the curve*, Estrasburgo: Consejo de Europa.

—— (2010a),"El futuro de los medios públicos", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 221-238.

—— et al. (2010b), *Comparative media systems: European and global perspectives*, Budapest: Central European University Press.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

JAKUBOWICZ, K. (2004), "Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe", European Journal of Communication, vol. 19 (1), pp. 53-74.

JENSEN, K. B. y JANKOWSKI, N. W. (1993), *Metodologías cualitativas de investigación en comunicación de masas*, Barcelona: Bosch.

JIKVOVA-SEMOVA, (2011a), "Estrategia para la implantación del Test de Valor Público en España: propuesta de procedimiento", *Observatorio Journal*, vol. 5, núm. 1, pp. 77-101.

—— (2011b), "RTVE sin publicidad: un modelo de financiación en estado de emergencia", *Revista de Comunicación Vivat Academia*, núm. 116, pp. 75-91.

JORGE ALONSO, A. (2009), "El derecho de igualdad en la televisión en España. Las (deficientes) garantías del servicio público para el ejercicio de los derechos fundamentales", *en* JORGE ALONSO, A. y GARCÍA LÓPEZ, M. (coords.), *Comunicación y poder: reflexionando para el cambio social*, Málaga: Servicio de Publicaciones de la Fundación Unicaja.

JORGE SIERRA, E. (2002), *La investigación social y el dato compleo*, Alicante: Servicio de publicaciones de la Universidad de Alicante.

KATSIREA, I. (2010), "The future of public service obligations after the AVMS Directive", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 249-260.

—— (2008), *Public broadcasting and European law: A comparative examination of public service obligations in six member states*, Londres: Kluwer Law International.

KATZ, E. y LAZARSFELD, P. (1979). *La Influencia Personal*, Barcelona: Hispano Europea.

KIRCHNER, L. (2012), "Scandinavian public media fight for their right to grow", *Columbia Journalism Review*. Disponible en: <http://www.cjr.org/behind_the_news/scandinavian_public_media_fight.php?page=all> (Consulta: 10/06/2013).

KOHN, M. L. (1989), *Cross-national research in sociology*, Newbury Park: Sage Publications.

KRAIDY, M. M. (2013), *Communication and power in the global era*, Nueva York: Routledge.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

KVALE, S. (2011), *Las entrevistas en Investigación Cualitativa*, Madrid: Ediciones Morata.

LA LETTRE DU CSA, Conseil supérieur de l'audiovisuel, París: CSA. ISSN 1143-5070.

LAFON, B. (2013), *Histoire de la télévision régionale: De la RTF à la 3, 1950-2010*, París: INA.

LASSWELL, H. D. (1927). *Propaganda Techniques in the World War*, Gloucester: Peter Smith.

LEVY, D. (2004), *Europe´s digital revolution*, Londres: Routledge.

LIBRE MERCADO (2013), "RTVE dispara su déficit por comprar contenido fuera de lo presupuestado", *Libremercado.com*, disponible en: <http://www.libremercado.com/2013-03-29/rtve-dispara-su-deficit-por-comprar-contenido-fuera-de-presupuesto-1276486134/> (Consulta: 01/06/2013).

LIVINGSTONE, S. (2003), "On the challenges of cross-national comparative media research", *European Journal of Communication*, vol. 18 (4), pp. 477—500.

LÖBLICH, M. (2012), "The battle for the expansion of public service broadcasting on the internet. The press coverage of the 12th amendment of the Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia in Germany", *International Journal of Media & Cultural Politics*, vol. 8 (1), pp:87-104.

LÓPEZ DÍEZ, P. (2005), "Los desafíos y la experiencia docente en el campo de los estudios universitarios de género y de comunicación", en MAQUIEIRA D'ANGELO, V., *Democracia, feminismo y universidad en el siglo XXI*, Madrid: Servicio de publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, pp. 149-167.

LÓPEZ GARCÍA, M. (2012), *La oferta de contenidos audiovisuales: servicio público, libre competencia y derecho a la información*, Pamplona: Thomson Reuters.

—— (2010), "Privatización formal e intereses generales en el nuevo régimen de la televisión pública en España", *Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo*, Bolonia: 27-29 de mayo.

—— (2009a), "El régimen de Internet como medio audiovisual: su incidencia en la evolución del régimen de los medios audiovisuales", *REALA. Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 31, pp. 11-49.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—— (2009b), *Servicio público, libre competencia y derecho a la información en la oferta de contenidos audiovisuales. Régimen de la difusión audiovisual de los acontecimientos de interés general*, Facultad de Derecho, Universidad de Málaga: Tesis doctoral no publicada.

LOWE, G. F. (2008), "The role of public service media for widening individual participation in European democracy", informe para el Grupo de Especialistas en Transmisión de Servicio Público en la Sociedad de la Información del Consejo de Europa, Consejo de Europa, Estrasburgo (httP://www.coe.int).

LUDWING, J. (2009), *Sind ARD und ZDF noch zu retten?: Tabuzonen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk*, Waldseestraße: Nomos Verlagsges.Mbh + Co; Auflage.

MANDER, J. (1978). *Four arguments for the elimination of television*, Nueva York: William Morrow.

MANFREDI SÁNCHEZ, J. L. (2008), *La televisión pública en Europa*, Madrid: Fundación Autor.

—— (2004), *La televisión pública en la transformación del Estado de Bienestar*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

MANHEIM, J. B. (1994), *Strategic public diplomacy and American foreign policy. The evolution of influence*, Nueva York: Oxford University Press.

MANLEY, M. y LUKE, C. (1987), *Children and television: Challenge for education*, Santa Barbara: Praeger.

MARSDEN, C. (2010), *Net Neutrality: towards a co-regulatory solution*, London: Bloomsbury.

MARTÍN MEDEM, J. (2007), *La agonía de TVE: o cómo se destruye la televisión pública*, Barcelona: Intervención Cultural.

MATTELART, A. y MATTELART, M. (2005), *Historia de las teorías de la comunicación*, Barcelona: Paidós.

—— (1987). *Pensar sobre los medios. Comunicación y crítica social*, Madrid: Fundesco.

MAXWELL, R. (1994), *The spectacle of democracy: Spanish television, nationalism, and political transition*, Minnesota: University of Minnesota Press.

MCCOMBS, M. y SHAW, D. (1972), "The Agenda-Setting function of mass media", *The Public Opinion Quarterly*, núm. 36, vol. 2, pp. 176-187.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

McLuhan, M. (1968), *War and peace in the global village*, Nueva York: Gingko Press.

—— (1964), *Understanding media: The extensions of man*, Nueva York: McGraw-Hill.

McNamara, C. (2009), "General guidelines for conducting interviews", disponible en: <http://www.nubkk.nu.ac.th/picnews/s_1281149122.General%20Guidelines%20for%20Conducting%20Interviews.pdf> (Consulta: 01/04/2013).

McQuail, D. (2000), *Introducción a la teoría de la comunicación de masas. 3ª edición ampliada*, Barcelona: Paidós.

Mendoza Losana, A. I. (2013), "La nueva macro-Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia", disponible en: <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/la-nueva-macro-comision-nacional-de-los-mercados-y-la-competencia.pdf> (Consulta: 21/08/2013).

Menduni, E. (2002), *Televisione e società italiana 1975-2000*, Milán: Bompiani.

Michalis, M. (2010), "Assessing the British Public Value Test: Benefits, limitations and challenges ahead", *International Journal of Media & Cultural Politics*, vol. 8 (1), pp. 13-30.

Mickiewicz, E. (1999), *Changing channels: Television and the struggle for power in Russia*, Durham: Duke University Press.

Miller, T. (2010), *Television studies: The basics*, Londres: Routledge.

Monteleone, F. (2006), *Televisione ieri e oggi. Studi e analisi sul caso italiano*, Venecia: Marsilio.

—— (2001), *Storia della radio e della televisione in Italia. Un secolo di costume, società e política*, Venecia: Marsilio.

Montero, Y. (2006), *Televisión, valores y adolescencia*, Barcelona: Gedisa.

Montoro Fraguas, A. (2008), *El derecho de acceso a la radiotelevisión pública*, Madrid: Dykinson.

Mora, M. (2013), "La justicia avala que las 'telecos' financien la televisión pública francesa", *Elpais.com*. Disponible en: <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/06/27/actualidad/1372330347_623941.html> (Consulta: 27/06/2013).

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

MORAGAS, M. (2011), *Interpretar la comunicación. Estudios sobre medios en América y Europa*, Barcelona: Gedisa.

—— (ed.) (1985a), *Sociología de la comunicación de masas. I Escuelas y autores.* Barcelona: Gustavo Gili.

—— (1985b), *Sociología de la comunicación de masas. II Estructura funciones y efectos.* Barcelona: Gustavo Gili.

—— (1985c), *Sociología de la comunicación de masas. III Propaganda política y opinión pública.* Barcelona: Gustavo Gili.

—— (1985d), *Sociología de la comunicación de masas. IV Nuevos problemas y transformación tecnológica.* Barcelona: Gustavo Gili.

—— (1982), *Sociología de la comunicación de masas*, Barcelona: Gustavo Gili.

MORAGAS, M. y PRADO, E. (2000), *La televisió pública a l'era digital*, Barcelona: Pòrtic.

MORAGAS, M., GARITAONANDÍA, C. y LÓPEZ. B. (1999), *Televisión de proximidad en Europa: experiencias de descentralización en la era digital*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

MORAGAS, M. y GARITAONANDÍA, C. (1995), *Descentralisation in the global era. Televisions in the regions, nationalities and small countries of the European Union*, Londres: John Libbey Media.

MORENO, A. (1996), "Medios de comunicación, niveles educativos y áreas curriculares", *Comunidad Educativa*, núm. 234.

MORENO, E. (ed.) (2007), *Los desafíos de la televisión pública en Europa*, Pamplona: EUNSA.

MORENO, R. (2007), "El discurso de identidad de la televisión pública. La autopromoción de Televisión Española", *Telos*, núm. 71, disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articuloperspectiva.asp@idarticulo=1&rev=71.htm> (Consulta 16/02/2011).

MORLEY, D. (1992), *Television, audiences and cultural studies*, Londres: Routledge.

—— (1986), *Family television: cultural power and domestic leisure*, Nueva York: Routledge.

MUÑOZ, J. J. y PEDRERO, L. M. (1996), *La televisión y los niños,* Salamanca: Cervantes.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

NIKOLTCHEV, S. (2007), *Audiovisual Media Services without Frontiers: Implementing the rules*, Estrasburgo: Consejo de Europa.

NISSEN, C. S. (2006), *Public service media in the Information Society*. Informe para el Grupo de especialistas en servicio público de radiodifusión en la Sociedad de la Información del Consejo de Europa.

NOAM, E. (1992), *Television in Europe*, Nueva York: Oxford University Press.

NOELLE-NEUMANN, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona: Paidós.

—— (1973), "Return to the concept of powerful mass media", *Studies of broadcasting*, núm. 9, pp. 67-112.

OJER, T. (2009), "El modelo de financiación de la BBC", *Comunicación y Sociedad*, vol. 32, núm. 1, pp. 137-160.

OLIVARES, F. (2006), *Brand Placement: integración de marcas en la ficción audiovisual*, Barcelona: Gedisa.

OROZCO, G. (comp.) (2002), *Historias de la televisión en América Latina*, Barcelona: Gedisa.

OSI'S EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM (EUMAP) AND MEDIA PROGRAM (2005), *Television Across Europe: Regulation, policy, and independence*, Nueva York: Open Foundations.

ORIOL COSTA, P. (1986), *La crisis de la televisión pública*, Barcelona: Paidós.

ORTEGA, P. (2010), "Los valores del mercado y las políticas de Estado. Televisión pública en América Latina", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 205-214.

PADOVANI, C. (2010), "El pluralismo de la información televisiva en Italia. Bajo la marca de Berlusconi", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 183-188.

PALACIO, M. (2012), *La televisión durante la Transición española*, Cátedra: Madrid.

—— (2006a), "Cincuenta años de televisión en España", *Medios de comunicación. Tendencias '06. El año de la televisión*, disponible en: <http://www.infoamerica.org/TENDENCIAS/tendencias/tendencias06/pdfs/21.pdf> (Consulta: 14/04/2012).

—— (2006b), *Las cosas que hemos visto: 50 años y más de TVE*. Madrid: Instituto Oficial de Radiotelevisión Española.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—— (2002), *Ficción televisiva popular*, Barcelona: Gedisa.

—— (2001), *Historia de la televisión en España*, Barcelona: Gedisa.

PALACIO, L. (dir.) (2012), *Informe anual de la profesión periodística*, Madrid: APM.

PALMER, E. L. Y YOUNG, B. M. (2003), *The faces of televisual media: Teaching, violence, selling to children*, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

PARLAMENTO EUROPEO (2010), *Resolución sobre el servicio público de radiodifusión en la era digital: el futuro del sistema dual* (2010/2028(INI)).

—— (2004), *Resolución del Parlamento Europeo sobre el peligro que corre en la UE, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información (apartado 2 del artículo11 de la Carta de los Derechos Fundamentales) (2003/2237(INI))*.

PEÑAFIEL, C. (ed.) (2007), *Transformaciones de la radio y la televisión en Europa*, Bilbao: Universidad del País Vasco.

PÉREZ TORNERO, J. M. (1994), *El desafío educativo de la televisión*, Barcelona: Paidós.

PHILIPPE, V. (2007), *Transition et télevision en Espagne: le rôle de la TVE 1973 – 1978*, París: L'Harmattan.

PICARD, R. G. y VAN WEEZEL, A. (2006), "Capital and control: Consequences of different forms of newspaper", *The International Journal on Media Management*, vol. 10 (1), pp. 22-31.

PIEDRAHITA, M. (2010), *TVE en la encrucijada*, Sevilla: Guadalturia.

PIKE, K. (1954), *Language in relation to a unified theory of structure of human behavior*, California: Glendale.

PINDADO, J. (1997), "Escuela y televisión: claves de una relación compleja", *Cultura y Educación*, pp. 25-35.

PIÑA, R. (2013), "Somoano justifica la caída de audiencia de los Informativos por la falta de dinero", *Elmundo.es*, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/08/29/comunicacion/1377788467.html> (Consulta: 30/08/2013).

PLUMMER, K. (1983), *Documents of life*, Londres: Allen.

PLUNKETT, J. (2013), "BBC1 and Channel 5 increase their audience share in 2012", *The Guardian*, disponible en:

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

<http://www.theguardian.com/media/2013/jan/10/bbc1-channel5-increase-audience-share> (Consulta: 01/07/2013)

POSTMAN, N. (1985), *Amusing ourselves to death*, Nueva York: Penguin.

POTTER, W. (1998), *Media literacy,* Londres: Sage.

PRADO, E. (2010), "Contenidos y servicios para la televisión digital", *Telos*, núm. 84, disponible en: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/seccion=1268&idioma=es_ES&id=2010083009560001&activo=6.do> (Consulta: 12/10/2011).

PRICE, M. E. (1995). *Television: The public sphere and natural identity*, Nueva York: Oxford University Press.

QUADERNS DEL CAC, Consejo Audiovisual de Cataluña. Barcelona: CAC. ISSN (electrónico) 2014-2242.

QUINN PATTON, M. (2002), *Qualitative research & Evaluation methods*, California: Sage.

RABOY, M. (2011), "Marconi and our time: Innovation, Communication, Technology and Globalization", *AHCS Second Annual Faculty Symposium*, Montreal: 29 de abril de 2011.

—— (ed.), *The handbook of global media and communication policy*, Malden: Wiley-Blackwell.

—— (2010), *Digital solidarities, communication policy and multi-stakeholder global governance: The legacy of the world summit on the Information Society*, Nueva York: Peter Lang Academic Publishing.

—— y PADOVANI, C. (2010), "Mapping Global Media and Communication Policy", *Communication, Culture & Critique*, 3, pp. 150—169.

—— y SHTERN, J. (2010), *Media divides: Communication rights and the right to communicate*, Vancouver: University of British Columbia Press.

—— (2008), *Broadcasting, voice and accountability: A public interest approach to policy, law and regulation*, Washington: The University of Michigan Press.

—— (ed.) (2006), *The role of the State in broadcasting governance / Le rôle de l'État dans la gouvernance de la radiodiffusion*, Sainte-Foy: Centre d'études sur les médias.

—— (ed.) (2003), *Public Service Broadcasting in transition*: A documentary reader, The Hague: Kluwer Law International.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—— (ed.) (1996), Public broadcasting for the Twenty-first Century, Luton: John Libbey Media / University of Luton Press.

—— (1990), Missed opportunities: The history of Canada's broadcasting policy, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.

RETIS, J., LAMUEDRA, M. y GARCÍA MATILLA, A. (2010), *Los informativos diarios en BBC y RTVE*, Madrid: Ediciones de la Torre.

REY, G. y MARTÍN BARBERO, J. (1999). *Los ejercicios del ver*, Barcelona: Gedisa.

RICHERI, G. (2005). *Le televisioni pubbliche nelle regioni d'Europa*, Roma: Rai-Eri.

—— (2003). "Digital television in Europe. What prospects for the public?", Roma, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 3 de noviembre 2003.

RICO, L. (1992), *TV, fábrica de mentiras. La manipulación de nuestros hijos*, Madrid: Espasa Calpe.

RIDINGER, M. (2010), "Las competencias del servicio público y los nuevos medios. Panorama legal en la Unión Europea", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 23-40.

ROSADO IGLESIAS, G. (1999), *La televisión pública en España. Régimen jurídico y control*, Cedecs: Barcelona.

RUANO, S. (2007), "Las industrias culturales en el negocio de la era digital", *Razón y Palabra*, núm. 56, disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n56/sruano.html> (Consulta: 14/01/2013).

RUEDA LAFFOND, J. C. y CHICHARRO MERAYO, M. M. (2006), *La televisión en España (1956-2006)*, Madrid: Fragua.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (2012), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao: Universidad de Deusto.

RUMPHORST, W. (2007), *Public service broadcasting. Model law*, Grand-Saconnex: UER. Disponible en: <http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_model_law_psb_210207_tcm6-50150.pdf> (Consulta: 20/08/2012).

—— (2004), *Public service broadcasting in an enlarging Europe: contributing to European policy objectives*, Grand-Saconnex: UER. Disponible en

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

<http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_psb_wr_300804_tcm6-15161.pdf> (Consulta: 20/08/2012).

SACALUGA, M. A. (2010), "The future of public television in Spain: Institutional independencia and financial viability", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 189-203.

SALÓ, G. (2003), ¿Qué es eso del formato?, Barcelona: Gedisa.

SAPERAS, E. (1987), *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Barcelona: Ariel.

SARTORI, G. (1998), *Homo Videns: La sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus.

SARUP, M. (1996), *Identity, culture and the postmodern world*, Edimburgo: Edinburgh University Press.

SCHROEDER, R. (2008), "e-Sciences as research technologies: reconfiguring disciplines, globalizing knowledge", *Social Science Information,* vol. 47 (2), pp. 131-157.

SCANNELL, P. (1996), *Radio television and modern life*, Oxford: Blackwell Publishers.

—— (1991), *A social history of British broadcasting*. Oxford: Blackwell Publishers.

SCHRAMM, W. (1961), *Television in the lives of our children*, Londres: Oxford University Press.

SCHWAB, W. y LEIBFRIED, D. A. (2012), *ARD/ZDF und unser Geld*, Borsdorf: Edition Winterwork.

SCOLARI, C. A. (2013), "Media Evolution: Emergence, Dominance, Survival and Extinction in the Media Ecology", *International Journal of Communication*, núm. 7, pp. 1418–1441.

SEPI (2013), *Informe anual 2012*, Madrid: SEPI

—— (2012), *Informe anual 2011*, Madrid: SEPI

—— (2011), *Informe anual 2010*, Madrid: SEPI

—— (2010), *Informe anual 2009*, Madrid: SEPI

—— (2009), *Informe anual 2008*, Madrid: SEPI

—— (2008), *Informe anual 2007*, Madrid: SEPI

—— (2007), *Informe anual 2006*, Madrid: SEPI

—— (2006), *Informe anual 2005*, Madrid: SEPI

—— (2005), *Informe anual 2004*, Madrid: SEPI

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

SIEBENHAAR, H. P. (2012), *Die Nimmersatten: Die Wahrheit über das System ARD und ZDF*, Colonia: Eichborn Verlag.

SIEBERT, F. S., PETERSON, T. Y SCHRAMM, W. (1956), *Four theories of the press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsiblility and Soviet Communist Concepts of what the press should be and do*, Illinois: University of Illinois Press.

SINCLAIR, J. (2000). *Televisión: comunicación global y regionalización*, Barcelona: Gedisa.

SILVEY, R. (1974), *Who's listening?: the story of BBC Audience Research*. Londres: Allen & Unwin.

SIUNE, K. (1986), "Broadcasting, point of departure", en MCQUALI, D. Y SIUNE, K., *New media politics*, pp.44-55, Londres: Sage

SMITH, P. (2010), "Renovación de la Carta de la BBC y crisis del servicio público. Política en la política de televisión", *Infoamérica-ICR,* núm. 3-4, pp. 155-171.

SOLER, L. (1995). *La televisión, una metodología para su aprendizaje*, Barcelona: Gustavo Gili.

SOUVIRÓN, J. M. (2010), "New legal setting. The audiovisual sector in Spain", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 111-120.

—— (2008), "Los medios de comunicación social", *en* MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Navarra: Cizur Menor, pp. 1116-1156.

—— (2006), "El futuro escenario normativo del sector audiovisual", *Medios de Comunicación. Tendencias' 06*, pp. 285-302.

—— (2003), "Presente y futuro de la regulación de la radio y la televisión en Andalucía", *Administración de Andalucía,* núm. 2.2, pp. 491-536.

—— (2002a), "Convergencia de los medios de comunicación y regulación de Internet en la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información" *en* RODRÍGUEZ ARAÑA MUÑOZ, J. y DEL GUAYO CASTILLEA, I. (coords.), *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el Siglo XXI*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 1413-1434.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—— (2002b), "Una primera reflexión sobre la reforma del Estatuto de la Radio y la Televisión por la Ley 24/2001, de acompañamiento a los presupuestos del Estado para 2002", *REDETI,* núm. 13, pp. 11-38.

—— (1999a), *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Granada: Comares.

—— (1999b), *El proceso de liberalización y la nueva regulación de las telecomunicaciones*, Granada: Comares.

—— (1998), *La actividad de la Administración y el servicio público*, Granada: Comares.

—— (1980), *Notas para una ley sobre información*, Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva.

SPLICHAL, S. (1994), *Media beyond socialism: Theory and practice in East-Central Europe*, Colorado: Westview Press.

STEEMERS, J. (2004), *Selling television: British television in the global marketplace*, Londres: British Film Institute.

STELTER, B. (2012), "Nielsen reports a decline in television viewing", *NYTimes.com*, disponible en: <http://mediadecoder.blogs.nytimes.com/2012/05/03/nielsen-reports-a-decline-in-television-viewing/?_r=0> (Consulta: 10/01/2013).

STEVENSON, N. (2002), *Understanding media cultures*, Londres: Sage.

TAMBINI, D., LEONARDI, D. y MARSDEN, C. (2008), *Codifying Cyberspace. Communications self-regulation in the age of Internet*, Oxon: Routledge.

TENDENCIAS 06: MEDIOS DE COMUNICACIÓN. EL AÑO DE LA TELEVISIÓN (2006), Madrid: Fundación Telefónica.

TICHENOR, P. J., DONOHUE, G. A. Y OLIEN, C. N. (1980), *Community Conflict and the Press*, Newbury Park: Sage.

—— (1970), "Mass media flow and differential growth in knowledge", *Public Opinion Quarterly*, 34, pp. 159—170.

TONGUE, C. (1996), *The future of public service television in a multi-channel digital age*, Burselas: Parlamento Europeo.

TRACEY, M. (1998), *The decline and fall of public service broadcasting*, Oxford: Oxford University Press.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

TURNER, D. W. (2010), "Qualitative interview design. A practical guide for novice investigator", *The quality report*, vol. 15 (3), pp. 754-760.

VALCKE, P. (2012), "Desafíos de la regulación del pluralismo en los medios en la Unión Europea: el potencial de la regulación basada en el riesgo", *Quaderns del CAC*, vol. XV (1), pp. 25-36.

VALLES, MIGUEL S. (2002*), Entrevistas cualitativas. Cuadernos Metodológicos, 32*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

VAN DEL BULCK, H. y MOE, H. (2012), "To test or not to test: comparing the development of ex ante public service media assessments in Fanders and Norway", *International Journal of Media & Cultural Politics*, vol. 8 (1), pp. 31-49.

VEIGA, Y. e IBÁÑEZ, I. (2006), *Religión catódica*, Madrid: Rama Lama.

VILCHES, L. (2007). *Culturas y mercados de la ficción televisiva en Iberoamerica*, Barcelona: Gedisa.

VILCHES, L. y PÉREZ TORNERO, J. M. (eds.) (2010). *Libro blanco sobre la televisión Educativa y Cultural en Iberoamérica*, Barcelona: Gedisa.

VILCHES, L. (2009). *Mercados globales, historias nacionales*, Barcelona: Gedisa

—— (coomp.) (2003). *Cultura y televisión*, Barcelona: Gedisa.

—— (1996), *La televisión. Los efectos del bien y del mal*, Barcelona: Paidós.

VON MAANEN, J. (1983), *Qualitative methodology*, Londres: Sage.

WALZER, A. y RETIS, J. (2008), "Modelos de servicio público en la televisión europea: entre la tradición y la innovación. Análisis comparativo de TVE y BBC", disponible en: <http://www.infoamerica.org/articulos/textospropios/walzer_alejandra/televisionbbc.pdf> (Consulta: 20/04/2011).

WARD, D. (2007), *Television and public policy. Change and continuity in an era of global liberalization*, Nueva York: Lawrence Erlbaum Associates.

WEBER, M. (a.), ROTH, G. y WITTICH, C. (eds.) (1978), *Economy and society. And outline of interpretive sociology*, California: University of California Press.

WEIGHTMAN, G. (2003), *Signor Marconi's magic box: how an amateur inventor defied scientists and began the radio revolution*. Nueva York:

WILLIAMS, R. (1965). *The long revolution*, Buffalo: Broadview Press.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

WYKA-PODKOWKA, A. (2010), "Riesgo de 'berlusconización'. Los medios en Europa central y del Este", *Infoamérica-ICR*, núm. 3-4, pp. 73-80.

WOLF, M. (1994). *Los efectos sociales de los media*, Barcelona: Paidós.

WOODS, L. y HARRISON, J. (2007), *European broadcasting law and policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

ZALLO, R. (1995), *Industrias y políticas culturales en España y el País Vasco*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

8.2. Textos relacionados con la legislación

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos.

Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

Orden PRE/1483/2011, de 3 de junio, para impulsar la constitución efectiva e inmediata del CEMA.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.

Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual)

Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.

Digital Agenda for Europe

i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo.

Legislar Mejor.

Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

Directiva 2007/65/CE, 11 de diciembre 2007, de Servicios de Comunicación Audiovisual; por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal.

Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite.

Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo.

Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.

Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

Ley 35/1992, de 22 de diciembre, de Televisión por Satélite.

Decisión de la Comisión de 22 de agosto de 2002 por la que se establecen los requisitos estándar que deben cumplir los informes sobre los programas de erradicación y control de las enfermedades animales cofinanciados por la Comunidad y por la que se deroga la Decisión 2000/322/CE.

Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertadas Fundamentales, 1999.

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 1999.

Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos, 10 de noviembre de 1997.

Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Ley 41/1995, de 22 de Diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres.

Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por Cable.

Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Publicaciones y Divulgación Científica
UMA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Convenio Europeo sobre televisión transfronteriza, Estrasburgo, 1989.

Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión.

Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión.

Constitución Española de 1978.

Convenio Cultural Europeo, París, 1954.

Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 1950.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Publicaciones y Divulgación Científica
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA