
TELEVISION PUBLICA: ¿UN MODELO A EXTINGUIR?

Enrique Balmaseda



En la actualidad se está librando en Europa, España incluida, una batalla sobre los sistemas de gestión de los medios de comunicación audiovisual con la finalidad última, por parte de los gobiernos conservadores en alianza con los grupos de poder económico, de desplazar a la televisión pública a un ámbito marginal.

Se alegan razones de orden tecnológico, pero en el fondo lo que late es la intención de sustituir el sistema de servicio público por el de libre mercado sin restricciones, con graves riesgos para el pluralismo social y los derechos de información y de libertad de expresión, piedras angulares de todo sistema democrático.

En España esta batalla tiene especial significado porque quienes se oponen a la televisión pública están realizando, a través de sus propios órganos de expresión, una campaña muy bien articulada en favor de sus intereses, mientras que la defensa del sistema de servicio público se ha basado casi exclusivamente en el argu-

mento, ya insostenible, de la limitación de frecuencias, desconociéndose por la opinión mayoritaria los valores sustanciales de la configuración de la televisión como un servicio público.

En los últimos tiempos en nuestro país se ha convertido en un tópico el ataque sistemático a la televisión pública, así como la consiguiente descalificación del Gobierno y del partido socialista por no aplicar a los medios audiovisuales una política que se autodefine como «defensora de las libertades» y que, de hecho, lo que demanda es la privatización de ese sector.

A nadie se le oculta que la prensa escrita, incluso aquella que normalmente mantiene criterios de moderación, ha adoptado en el tema de la televisión una postura beligerante, por no decir sectaria, que nada dice en favor de los poderes que controlan esas empresas de la información y que, al propio tiempo, pone en evidencia el coste que supone para el pluralismo la aplicación estricta del sistema de mercado en la gestión de los medios de comunicación social. Así, por ejemplo, es frecuente, cotidiano casi, que en editoriales o en artículos supuestamente informativos se atribuya a la televisión pública «el monopolio de la propaganda y el dirigismo», se califique el comportamiento del «Estado» en lo audiovisual como «*fruto exclusivo de sus deseos de control sobre la sociedad a la que teóricamente se debe*», o se diga que la insistencia del Gobierno en retrasar la Ley que dé acceso a la T.V. privada «*es una actitud mezquina, fundada en prejuicios decimonónicos, que sólo puede ser explicada como un intento de poner puertas al campo ante los avances de la tecnología de la comunicación, que da muestras de cuál es la verdadera agilidad mental del partido en el poder y cuál el respeto y la atención que le merecen los derechos de los ciudadanos*».

El propio diario *El País*, de reconocido

y justificado prestigio, publicó recientemente con motivo de la privatización del canal 1 de la televisión francesa un editorial en el que, sin ambigüedades, se calificaba a esa privatización de «*beneficiosa para el pluralismo de los medios audiovisuales*», destacando que entre las empresas que optan a la explotación de ese canal privatizado se encuentra nada menos que *Le Monde*, y reiterando que las televisiones públicas «*se convierten en sistemas de represión, dirigismo y manipulación*».

Estas actitudes son las que constituyen un claro ejemplo de «*dirigismo y manipulación*» porque es un hecho conocido por cualquier profesional de la información que en numerosos países o áreas continentales como, por ejemplo, la iberoamericana, que son o han sido gobernados por las dictaduras más represivas tienen, salvo excepciones, un régimen de televisión pri-

La opinión pública desconoce mayoritariamente los valores sustanciales de la configuración de la televisión como un servicio público.

vada mientras que, por el contrario, aquellos países que gozan de los sistemas democráticos más avanzados y del mayor grado de libertades públicas, como los del

centro y norte de Europa, tienen un sistema de televisión pública o estatal en muchos casos gestionado, incluso, con carácter de monopolio. Es lamentable tener que recordar que las televisiones públicas son un «*sistema de represión, dirigismo y manipulación*» —como las privadas— allí donde gobiernan regímenes dictatoriales o totalitarios, mientras que constituyen un modelo de gestión de calidad y defensa del pluralismo todavía no superado —el ejemplo más fácil es la BBC— en los países tradicionalmente regidos por democracias consolidadas.

Igualmente, no deja de ser paradójico que se ponga como ejemplo de defensa de las libertades públicas y del pluralismo la privatización del primer canal de la televisión pública francesa —el de mayor audiencia— cuando este hecho, sin precedentes en Europa, ha merecido una frontal oposición de los sectores políticos, so-

ciales y culturales franceses que históricamente más se han destacado por la defensa de los derechos democráticos, o que se cite al diario *Le Monde* como destacado partícipe de esa operación cuando lo cierto es que ese diario ha justificado oficialmente su integración «simbólica» —con un 2 % del capital— en una de las candidaturas que optan a la gestión de ese canal de televisión para evitar que «grupos que ya controlan amplios sectores de la prensa escrita se instalen en la televisión en posición de casi monopolio (privado), beneficiándose a fondo de las ventajas que esto procura».

Seamos claros desde el principio. Nada que objetar, sino todo lo contrario, al ejercicio de la libre crítica de los actos de gobierno, de los partidos políticos y de los propios medios de comunicación, máxime cuando tantas veces esas críticas están plenamente justificadas. Ahora bien, lo que no debe ignorarse en este caso concreto es la lucha implacable que en la actualidad se está desarrollando en Europa, España incluida, por la privatización de la televisión y que, en el fondo, es el reflejo del intento de instituir, al amparo de los vientos «neoliberales», un nuevo orden social que pone en cuestión el principio de igualdad en aspectos tan fundamentales como la libertad de expresión y el derecho de información. Lo que caracteriza a la televisión es, no se olvide, «la capacidad impresionante que posee para transmitir unívocamente el mismo mensaje a millones de personas, lo que le confiere un poder autónomo de orientación social o de propaganda, según los casos», como ha afirmado el propio J. L. Cebrián o, en otros términos, y como ha declarado nuestro Tribunal Constitucional en la misma línea del alemán, «un instrumento indispensable para que el ejercicio de los derechos democráticos resulte real y efectivo». De ahí que cualquier modificación sustancial de las estructuras o sistemas de gestión de los medios de comunicación tenga unas

consecuencias políticas, sociales y culturales de la máxima trascendencia que deben ser públicamente debatidas, algo que lamentablemente en nuestro país brilla por su ausencia.

Dos son, en síntesis, los argumentos utilizados por quienes pretenden la supresión de la televisión pública: la revolución tecnológica, es decir, la televisión por satélite y cable transnacional; y la eficacia del sistema de mercado como único procedimiento válido para terminar con el control o la manipulación política de estos medios de comunicación.

Vayamos por partes. La tesis de que las nuevas modalidades de teledifusión transnacional son ya una realidad en España que sólo nos deparará beneficios sin coste o riesgo alguno y que, por consiguiente, la pretensión de mantener el control público de la televisión es, además de indeseable, inútil y equivalente a intentar «poner puertas al campo» es un argumento insostenible en lo fundamental y que, en el fondo, no es más que la lógica respuesta a quienes con tanta insistencia como falta de razón no han querido, o no han sabido, defender a la televisión pública más que en base al argumento igualmente insostenible, se reitera, de la limitación de frecuencias.

En lo que respecta a la televisión transnacional en Europa hay que tener presente un hecho escasamente divulgado: en la actualidad el alcance de esta modalidad de difusión es prácticamente marginal y, al menos durante la próxima década, será complementario y no sustitutivo de la tradicional red terrestre de ámbito nacional o regional. De hecho, con la excepción de Bélgica, Holanda y Suiza, el ámbito de la T.V. transnacional se reduce en el presente a aproximadamente un 3 % del total de la población europea, y las previsiones más serias —como el informe H. Loest— estiman que en 1995 se situará entre el 15 y el 20 %.

**Las televisiones públicas
constituyen un modelo de gestión
de calidad y defensa del pluralismo
todavía no superado
en los países democráticos.**

Aún así, la implantación de esta T.V. transnacional en Europa tendrá un elevadísimo coste económico y supone serios riesgos en cuanto a la calidad de la pro-

El sistema de libre mercado concibe a la televisión como una entidad empresarial indiferenciada, de titularidad privada, no sujeta a control social alguno.

gramación y la identidad de las culturas nacionales. Según estimaciones de la propia Comunidad Europea, el desarrollo de este proyecto exigirá unas inversiones que superarán los dos billones de pesetas en satélites, lanzaderas, antenas y decodificadores, sin que en esas cifras se incluya la infraestructura de cableado ni, por supuesto, la producción de programas o adquisición de derechos de emisión. (El coste de los derechos de emisión aumentan en progresión geométrica cuando varias televisiones compiten en el mismo ámbito, como ha ocurrido en Italia donde en los últimos años se ha triplicado el precio de los telefilmes norteamericanos). La televisión es, en consecuencia, una actividad de alto riesgo económico como lo demuestra la reciente experiencia de la todopoderosa multinacional inglesa de la electrónica «Thorn-Emi», que intentó introducirse en el sector de la producción/emisión y el año pasado tuvo que retirarse apresuradamente tras una caída en vertical de sus acciones, que en 12 meses perdieron el 50 % de su valor de cotización. En lo que respecta a los efectos de la televisión transnacional incontrolada, tomando como referencia el caso de Bélgica, país en el que el 80 % de los hogares dispone de una oferta de hasta 18 canales, las consecuencias no han sido del todo positivas, ya que se ha producido una drástica disminución de la producción y difusión de obras belgas y un vertiginoso aumento (del 100 % en tres años) del consumo de programas de entretenimiento de baja calidad «homogeneizados para todos los gustos y públicos» en detrimento de los programas informativos o culturales, en el más amplio sentido de estos términos, hasta el punto de que los más altos responsables de la televisión francófona belga reconocen que la situación de la televisión en aquel país es «apocalíptica».

Ahora bien, lo que evidentemente no se deriva de los avances tecnológicos es la necesidad de articular su expansión a través del sector público, del privado o de un

sistema mixto. Sin embargo, de hecho y por razones de voluntad política de los respectivos gobiernos responsables, la televisión transnacional europea se está articulando fundamentalmente sobre grupos privados, y esta privatización no se limita al ámbito transnacional, sino que se extiende también al nacional hasta el punto de que todos los proyectos importantes de distribución por cable que se están desarrollando en la Europa comunitaria se han encomendado también a empresas privadas, e incluso la privatización de cadenas públicas es, o una realidad, como el caso ya comentado en Francia, o una posibilidad real, como el caso de la radio en Inglaterra, de la televisión regional en Alemania, o de las dos cadenas nacionales públicas españolas si el principal partido en la oposición llega al poder («pondremos a T.V.E. en almoneda», declaró recientemente su nuevo líder).

También la Comunidad Europea está tomando posiciones en este asunto a través de un anteproyecto de Directiva, es decir, de una especie de ley de bases de aplicación en todos los Estados miembros, seriamente cuestionado por numerosas delegaciones gubernamentales porque en el fondo, como tan acertadamente ha expuesto el profesor G. Wedell, director del Instituto Europeo de la Comunicación, la Comisión de la C.E. «parece partir del principio de que el futuro de la T.V. en Europa pasa por las ruinas de la actualmente existente, y que el modelo americano del sistema puramente comercial es el que la C.E. debería o deberá inevitablemente adoptar, sin haberse verdaderamente planteado la cuestión fundamental de cómo garantizar el futuro de lo que de mejor tiene la T.V. europea que, basada en el concepto de servicio público, ha tenido una importancia capital en la vi-

da cultural y política de los Estados miembros». Es obvio que la oposición a ese anteproyecto de disposición básica se fundamenta exclusivamente en el «modelo» de televisión por el que opta, sin que en modo alguno signifique no apoyar una televisión transnacional en Europa, gestionada por organismos europeos, objetivo que se asume como posible, necesario y deseable y que, además, se considera como un eficaz instrumento para competir con Japón, en el terreno tecnológico, y con EE.UU. en el de la producción.

Comprenderemos ahora que no es una alarma injustificada sino un hecho incuestionable que las televisiones públicas europeas corren seriamente el riesgo de convertirse, en el plazo de unos años, en un sector «crepuscular», quedando reducidas a un ámbito meramente residual o testimonial, cuya programación se debería limitar a espacios de contenido educativo o cultural destinados a audiencias minoritarias o, dicho de otra forma, a emitir aquellos espacios que no interesan a la televisión privada. Pero este intento de progresiva destrucción del servicio público de televisión no se debe, como hemos visto, a consideraciones de orden técnico, sino a las mismas concepciones políticas e ideológicas que defienden la exclusión de la esfera pública de otros sectores esenciales para el interés general, como lo son el sanitario o el educativo. Sin ignorar que el funcionamiento del sector público —televisión incluida— tiene múltiples deficiencias que se hacen especialmente patentes en nuestro país (las del sector privado son de distinta naturaleza, pero no menos graves) que pueden y deben ser seriamente reducidas, cabe preguntarse cuáles son en el fondo esos valores sustanciales positivos de la televisión como servicio público que merecen ser defendidos. La respuesta es, en palabras de N. Granham, breve y sencilla: *«en la esfera pública la persona debe ser definida como ciudadano que ejerce sus derechos en el marco de*

una estructura de medios y de fines comúnmente establecidos a través de las normas aprobadas por los representantes de la soberanía popular, mientras que en el sistema de economía de mercado el individuo es definido como productor-consumidor que ejerce sus derechos a través y en función de su poder adquisitivo». La aplicación del sistema de libre mercado a la televisión, como lo demuestra la experiencia práctica en EE.UU., produce una concentración oligopolística de medios, contraria al pluralismo, y potencia la división social entre el minoritario sector rico de la comunicación, provista de servicios informativos, culturales y de toda índole especializados, de alta calidad y elevado coste —financiados por los usuarios a través del sistema de abono o suscripción—, y el sector pobre de la comunicación, fácilmente manipulable informativa e ideológicamente, al que se suministran, cada

**El concepto
de servicio público no es,
en modo alguno,
equivalente
al de monopolio estatal.**

vez más, programas homogeneizados a escala transnacional de baja calidad y financiados con cargo a la publicidad, que se convierte en el principal objetivo de la programación. El caso italiano es todavía más revelador: el sistema de mercado ha tenido como consecuencia el monopolio de Berlusconi en el sector privado, y ello a base de emitir programas de poca calidad y bajo coste que en las horas de mayor audiencia son norteamericanos en un 75 %, y con las emisiones publicitarias más altas de Europa: 16 % y cuatro interrupciones por hora.

Por ello, la característica esencial en la configuración de la televisión como servicio público —y estamos hablando en términos funcionales y no estrictamente jurídicos— es que ésta se concibe no sólo como una actividad meramente económica, ni como medio cuya única finalidad es el «entretenimiento», sino también como figura actualmente en nuestra legislación básica, *«como un vehículo esencial de información y participación de los ciudadanos, de formación de la opinión pública,*

de cooperación con el sistema educativo y de difusión de la cultura, así como un medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas». Coherentemente con esta concepción finalista, se establecen unos órganos internos o externos representativos de los distintos sectores sociales que tienen como misión controlar que las entidades que prestan el servicio público de televisión cumplan los fines encomendados. Este es, en síntesis, el sistema tradicionalmente vigente en Europa y que en la actualidad los partidos políticos conservadores en alianza con los grupos de poder económico tratan de sustituir por un sistema de libre mercado que concibe a la televisión como una actividad empresarial indiferenciada, de titularidad privada, no sujeta a control social alguno.

Ahora bien, digámoslo sin ambigüedades: el concepto de servicio público no es, en modo alguno, equivalente al de monopolio estatal, ya que nada impide que un servicio público sea gestionado en régimen de concurrencia entre varias entidades públicas o con otras entidades privadas, mediante concesión. Es más, lo que sí debe considerarse superado es el sistema de monopolio estatal, porque la experiencia ha demostrado con suficiente evidencia que este sistema tiene normalmente como consecuencia, con la salvedad de los países con una larga tradición de democracia consolidada, el abuso de poder, la falta de aprovechamiento de los recursos económicos y humanos y, en definitiva, la vulneración de los derechos de los ciudadanos en su condición de espectadores. Si la competencia debe articularse exclusivamente entre organismos públicos o si debe darse acceso a empresas privadas es una cuestión controvertida (y no fundamental). No obstante, dado que la televisión es también, aunque no sólo, una actividad económica y teniendo en cuenta que la mayor deficiencia de gestión en los organismos públicos en general suele ser

su elevado coste, es perfectamente razonable defender un régimen de competencia entre organismos públicos y privados siempre que, y aquí reside la cuestión esencial, todos ellos estén sujetos a los mismos fines y a obligaciones derivadas de la prestación de un «mismo» servicio público que, en el sentido antes indicado, debe asentarse como la piedra angular de todo el sistema.

En definitiva, el problema fundamental de la televisión en Europa, como se ha puesto de manifiesto en las últimas reuniones ministeriales convocadas por el Consejo de Europa, es cómo salvaguardar el servicio público de la televisión con el objeto de que se ofrezca una programación de calidad que responda a la demanda del gran público y de los sectores minoritarios, evitando las tendencias monopolísticas en garantía de la libre circulación de la información y de las ideas, requisitos indispensables para la libre formación de las opiniones. Para ello será necesario encontrar el adecuado equilibrio en el reparto de las cuotas de actividad entre las entidades públicas y privadas a las que se encomienda la gestión de ese servicio público, así como una distribución proporcional entre las emisiones de carácter regional, nacional y transnacional. El dar adecuada solución a estos problemas es, no nos engañemos, extraordinariamente complejo y ello porque exigirá acciones combinadas de carácter político, jurídico y económico que en buena medida trascienden del ámbito de competencia de los respectivos órganos nacionales y, todo ello, sin olvidar que existen poderosos sectores sociales que disponen de sus propios medios de opinión cuyo objetivo es suprimir el servicio público y sustituirlo por el sistema de libre mercado sin restricciones.

**La prestación
de un servicio público
debe asentarse como
la piedra angular de todo el
sistema.**

En todo caso, y centrándome de nuevo en el caso español, lo que no cabe ignorar es que el futuro de la televisión como servicio público pasa inevitablemente, para

bien o para mal, por el futuro de R.T.V.E., cuya privatización o «puesta en almoneda» sólo podrá evitarse si en los próximos años la radiotelevisión estatal es considerada mayoritariamente como un patrimonio común de todos los españoles que no puede ser entregada al servicio de intereses privados. Por todo ello, el fortalecer a R.T.V.E. con la única finalidad de convertir a esta entidad en una organización que puede desarrollar los fines que le han sido legalmente encomendados o, en otros términos, que pueda prestar un servicio de calidad en condiciones competitivas tanto a nivel nacional con otras entidades públicas y privadas como, y esto es importante, en el ámbito internacional —tarea que exigirá la voluntad política y equipos de gestión de alta cualificación—, así como actuar con prudencia y moderación en el procedimiento y condiciones de acceso de la llamada televisión privada,

de tal forma que su desarrollo consolide y no destruya el servicio público, no es en modo alguno una actitud «mezquina» ni un «prejuicio decimonónico», sino simplemente y por el contrario una política coherente con la promoción de un sistema social de valores basado en la defensa del interés general, del pluralismo social, y del principio de igualdad de derechos de todos los ciudadanos.

Hay múltiples precedentes que demuestran que en Europa existen amplios y sólidos sectores de opinión que consideran que los problemas aquí planteados no son meras disquisiciones teóricas sin trascendencia alguna en la práctica.

Como es sabido, la televisión británica está fuertemente basada en el principio de servicio público y se caracteriza por estar sometida a un riguroso control «interno» realizado por organismos públicos independientes de partidos o sectores sociales concretos, así como por la dualidad de su sistema de financiación: canon para la pública y publicidad para la privada, cuya

implantación, por otra parte, se ha desarrollado en un proceso gradual que ha durado decenios. Los resultados de este sistema, configurado y aplicado de común acuerdo por las principales fuerzas políticas del país, en lo que respecta al fomento de la producción nacional, pluralismo y calidad de programación, y competitividad en los mercados internacionales —2/3 del total de las exportaciones de programas europeos a los EE.UU. son de origen británico— están universalmente reconocidos como altamente positivos.

Pues bien, en 1985 el actual gobierno británico consideró la posibilidad de introducir la publicidad en la BBC. A tal efecto, constituyó la llamada «Comisión Peacock» que, basada en rigurosos estudios, en los que se analizaron los principales sistemas europeos y norteamericanos, recomendó al Gobierno, y éste aceptó, no

La implantación de la televisión privada en Gran Bretaña se ha desarrollado en un proceso gradual que ha durado decenios.

introducir, siquiera parcialmente, la publicidad en la BBC como financiación complementaria, porque ello podría suponer una desestabilización de la televisión británica en su conjunto, que incidiría negativamente en su dinámica interna, ya que es una evidencia que la competencia por la publicidad y máximas audiencias impide desarrollar una programación pluralista y supone una amenaza para la calidad del servicio.

Por su parte, el Tribunal Constitucional alemán ha dictado, en noviembre del pasado año, una sentencia por la que se declara inconstitucional gran parte de la ley sobre la televisión privada de la Baja Sajonia y se admite este procedimiento de gestión, siempre que no altere la prestación del servicio público.

El esquema argumental de la sentencia es el siguiente:

La televisión privada, dada su financiación a través de la publicidad, no puede satisfacer por sí misma la misión de servicio público, es decir, no puede ofrecer

una programación pluralista, representativa de la diversidad de opiniones y culturas, incluidas las minoritarias, y ello incluso en el supuesto que el legislador esta-

blezca, como está obligado, normas para evitar la concentración «multimedia» y medidas de control «externo» sobre la programación, que siempre resultan poco intensivas o poco eficaces. La función de «base» del servicio de televisión, que es esencial para mantener el orden democrático, sólo puede ser eficazmente garantizado por los organismos públicos, que deben ser controlados internamente a tales efectos. Esta función «básica» en modo alguno debe equipararse a la de mínima o residual sino que, por el contrario, debe interpretarse como «integral» de tal forma que el servicio público debe funcionar al máximo de sus posibilidades ofreciendo programas de todo tipo —informativos, culturales y de entretenimiento— y en todos los ámbitos —local, regional y nacional—. Esta misión básica y global exige su financiación pública y resulta incompatible con cualquier tentativa que impida su mantenimiento y desarrollo rechazando, limitando o retrasando el reajuste de los ingresos públicos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines. La función de la televisión privada, de acuerdo con la doctrina de esta sentencia, es actuar con carácter complementario y no sustitutivo del sector público.

En consecuencia, uno de los problemas

Uno de los problemas fundamentales que inevitablemente se plantearán en España será el derivado del actual sistema de financiación de R.T.V.E.

fundamentales que inevitablemente se plantearán en España ante la próxima implantación de la televisión privada será el derivado del actual sistema de financiación de R.T.V.E., entidad pública cuyos ingresos —caso único en Europa— proceden exclusivamente de la publicidad. Quiere ello decir que, si se desea mantener la configuración de la televisión como servicio público o, en otros términos, para conseguir que el acceso de la iniciativa privada mejore el pluralismo y la calidad de la programación, será indispensable que R.T.V.E. pase a financiarse íntegra o fundamentalmente con cargo a los presupuestos del Estado o a través de un canon por tenencia y uso de receptores específicamente afectado a esa finalidad. Pero la pregunta que surge inevitablemente es si, hoy por hoy, en España existe el suficiente apoyo social como para que resulte factible detraer de los presupuestos del Estado o directamente de los bolsillos de los ciudadanos los más de cien mil millones de pesetas que serían necesarios anualmente.

En todo caso, los términos en los que se plantee el debate sobre el procedimiento y condiciones que deban establecerse para el acceso de la iniciativa privada a la prestación del servicio público de la televisión, así como los criterios que finalmente se apliquen, nos van a permitir constatar el grado de modernización y madurez efectivamente alcanzados por la sociedad española.