

**INFORME PARA LA REFORMA
DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN
DE TITULARIDAD DEL ESTADO**

**Elaborado por el Consejo creado al efecto,
según Real Decreto 744/2004, de 23 de abril.**

Madrid, febrero de 2005



El Consejo para la Reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, en atención al encargo recibido del Gobierno por Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, y en la sesión ordinaria celebrada el día 4 de febrero del año en curso, ha aprobado el presente Informe, que remite al Ministerio de la Presidencia, con el voto favorable de cuatro de sus miembros (Don Emilio Lledó Iñigo, Presidente, Don Enrique Bustamante Ramírez, Doña Victoria Camps Cervera y Don Fernando Fernández Savater, Vocales) y con la reserva de voto y las consideraciones particulares, que se adjuntan al texto, del Vocal Don Fernando González Urbaneja.

Emilio Lledó Iñigo
Presidente

Enrique Bustamante Ramírez
Vocal

Victoria Camps Cervera
Vocal

Fernando Fernández Savater
Vocal

Fernando González Urbaneja
Vocal

El experto en temas de financiación, Don Miguel Ángel Arnedo Orbañanos, hace constar su discrepancia con el análisis y las propuestas financieras sobre Radiotelevisión Española.



CONSEJO PARA LA REFORMA DE LOS
MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE
TITULARIDAD DEL ESTADO

D. Manuel Alonso Erasquin, Secretario del Consejo para la Reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, por nombramiento de 26 de mayo de 2004, según previsión del artículo 4 del Real Decreto 744/2004, de 23 de abril.

CERTIFICA:

Que el contenido de este volumen reúne la totalidad del Informe elaborado y aprobado por el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, el pasado día 4 de febrero de 2005, lo que atestigua con la visa de todas sus páginas.

El Secretario

Manuel Alonso Erasquin



Vº Bº

El Presidente

Emilio Lledó Iñigo

ÍNDICE

1. Preámbulo, por Emilio Lledó.....	7
2. Estado de la cuestión. Los medios públicos en España: una necesaria y urgente reforma.....	19
2.1. Regulación inadecuada de los medios de comunicación de titularidad del Estado en España.....	20
2.1.1. Radiotelevisión Española: modelo obsoleto y deficiente.....	21
2.1.2. La Agencia EFE: desarrollo legislativo insuficiente e inviabilidad económica...	36
2.1.3. El derecho de acceso: asignatura constitucional pendiente.....	47
2.2. El marco de referencia internacional: un modelo televisivo europeo acorde con su modelo social.....	48
2.2.1. Bases legales.....	51
2.2.2. Doctrina y jurisprudencia europeas.....	55
2.2.3. El modelo de radiotelevisión pública europea.....	58
2.3. El contexto internacional de las Agencias de Información.....	66
3. Propuestas respecto a RTVE.....	70
3.1. Principios de legitimidad y funciones del servicio público en España.....	71
3.1.1. Las insuficiencias del Estatuto de la Radio y la Televisión.....	71
3.1.2. El marco constitucional.....	75
3.1.3. Las funciones vigentes del servicio público.....	78
3.1.4. Exigencias de la Sociedad de la Información.....	79
3.1.5. La misión actual del servicio público.....	81
3.1.6. Control y cumplimiento.....	84
3.2. Actividades y misiones de la radiotelevisión estatal.....	87
3.2.1. Una programación de servicio público.....	89
3.2.2. La oferta central.....	94
3.2.3. Regulación del derecho de acceso.....	102
3.2.4. Programas y contenidos.....	103
3.2.5. Otras actividades.....	109
3.2.6. La proyección exterior de la lengua y cultura españolas y del Estado español...	113
3.2.7. Cooperación Internacional de RTVE.....	114
3.3. RTVE ante la Sociedad de la Información.....	116
3.3.1. La situación actual.....	117
3.3.2. RTVE en la Era Digital.....	120
3.3.3. RTVE e Internet.....	126

3.4. Nuevo régimen jurídico y organizativo de la radiotelevisión pública española	127
3.4.1. Gestión y control de RTVE (1980-2004).....	128
3.4.2. Nuevo marco jurídico.....	130
3.4.3. Una propuesta societaria para la radiotelevisión pública.....	131
3.4.4. Órganos de gestión y de administración.....	134
3.4.5. Órganos de control y participación interna.....	140
3.4.6. Controles y vigilancias externas.....	143
3.4.7. El Consejo Audiovisual de España.....	144
3.5. Financiación equilibrada y sostenible	151
3.5.1. Una fórmula gravosa.....	151
3.5.2. Nuevo modelo financiero: estabilidad económica sin endeudamiento.....	153
3.5.3. Proporcionalidad y transparencia.....	156
3.5.4. Las fuentes financieras.....	162
3.5.5. Estabilidad y flexibilidad de los compromisos.....	165
3.5.6. Eficiencia, productividad y potenciación de recursos propios.....	169
4. Propuestas respecto a la Agencia EFE	173
4.1. Principios de legitimidad y funciones del servicio público en las agencias de información	174
4.1.1. La misión actual de una agencia informativa pública.....	176
4.1.2. Condiciones y parámetros.....	177
4.2. Actividades y misiones	181
4.2.1. Una información orientada al interés general.....	181
4.3. Régimen jurídico: agencia independiente, con un control riguroso	186
4.3.1. Modelo societario para la Agencia EFE.....	187
4.3.2. Órganos plurales y fuertes de gestión y de administración.....	188
4.3.3. Control y participación internos.....	193
4.3.4. Organismos externos de control y participación social.....	195
4.4. Financiación diversa, estable y suficiente	195
4.4.1. Proporcionalidad y transparencia en el marco europeo.....	197
4.4.2. Necesidad de un auténtico Plan Estratégico.....	200
5. Consideración final	203
Resumen y conclusiones	206

Voto discrepante

RELACIÓN DE ANEXOS

I. Documentos elaborados por el experto en temas de financiación.....	I
II. Informes y dictámenes jurídicos.....	I
III. Propuestas recibidas en respuesta a las circulares enviadas.....	I
IV. Aportaciones de profesores y otros especialistas en Comunicación Audiovisual.....	III
V. Bibliografía utilizada.....	IV

1

PREÁMBULO

Si nos apasiona mirar y ver, por el gozo mismo de la mirada, es esto una prueba suficiente a favor de ese conocimiento y ese saber que tanto amamos... Amamos, efectivamente, el conocimiento y el saber, pero sobre todo amamos la vida.

(Aristóteles)

I

Por Real Decreto del 23 de Abril del pasado año, se creó un Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. El resultado del trabajo que, durante nueve meses, ha gestado la Comisión, es el escrito que adjuntamos.

Alguno de los miembros de este Consejo que, en principio, no eran especialistas en todos los problemas técnicos y, sobre todo, económicos, de tan delicado e importante asunto, no podían tener presente, en el momento que aceptaron formar parte de este Consejo, las dificultades de semejante tarea. Estas dificultades fueron haciéndose patente, desde múltiples perspectivas, a medida que la dedicación casi exclusiva y el estudio de informes y libros sobre estos temas, fueron mostrando la extraordinaria complejidad, de la que no están ausentes los problemas financieros, de un fenómeno característico y determinante de la vida contemporánea. Y no porque este aspecto empresarial tuviese, en sí mismo, que ver con la esencia de los medios de comunicación, sino porque, a pesar de su marginalidad es, sin embargo, en ese margen económico, donde se desliza la mayoría de los productos de la cultura de nuestro tiempo. Todo esto ha significado un reto y, al mismo tiempo, un estímulo para asumir, modesta pero entusiastamente, un compromiso social que, en democracia, es un elemental deber de cualquier ciudadano.

La necesidad de una reforma de los medios de comunicación responde, en parte, a la continua queja de un buen sector de los televidentes que, aunque de

una manera intuitiva e imprecisa, manifiestan su descontento ante la forma de ver el mundo que, frecuentemente, ofrecen los medios de comunicación y, sobre todo, la televisión. Este descontento y esta crítica no sólo procede de un sector de los usuarios sino, como es sabido, de sociólogos, filósofos, psicólogos etc. (Bourdieu, Popper, Sartori, Enzensberger, Gabler, Postman, Anders, Hackl, y otros), que han planteado con inteligencia, en muchos casos, los problemas que arrastra “la conquista de lo real por el mundo de los ‘fantasmas’, de las apariencias”

II

Por supuesto, que no ha sido propósito de esta Comisión discutir problemas teóricos, ni abordar estas cuestiones desde perspectivas abstractas, por muy interesante que pudiera parecer. La radio y, más recientemente, la televisión son un "hecho", una paradójica "realidad", en la sociedad de nuestros días. Un hecho que, por mucho que pretenda discutirse su posible inconveniencia o utilidad, y las limitaciones que del mundo y las cosas presenta, domina y globaliza la existencia humana. A tal extremo ha llegado su imperio que, como recientemente ha expresado un sociólogo, "con la televisión, según sea la calidad de lo que en ella se ve, y la bondad y talento de sus promotores y programadores, se puede convertir a los ciudadanos en imbéciles absolutos o en personas democráticas e inteligentes."

Sin necesidad de tan radical alternativa, lo que sí es evidente es el poder de este medio para infundir opiniones, valores, alucinaciones, ideas, fantasmagorías, en los cerebros de los espectadores. Este poder de las "visiones" del mundo, aunque siga siendo el lenguaje oral y escrito el que origina el verdadero progreso y distinción de los seres humanos, frente a otros animales, constituye un elemento esencial en la educación, adoctrinamiento, o manipulación de la mente.

Algunas estadísticas enseñan que es casi tanto el tiempo que consumen niños y jóvenes ante el televisor, como el que pasan en la escuela, y que la posible pasividad que imprime en ellos esa actitud "expectativa", unido al alucinante y absorbente imperio de las imágenes, parece ser un elemento decisivo en la formación de la capacidad o incapacidad de razonar, y en la manera de entender el mundo. Tal vez con acierto, se ha dicho que la televisión, más aún que la escuela, puede haberse convertido en el educador por antonomasia, de la vida contemporánea.

III

No tendría la Comisión que mencionar estas cuestiones, más o menos generales, si no fuera urgente insistir en la originalidad, en la novedad y en la fuerza de este "fenómeno" de la radio y, posteriormente, la televisión que, en medio siglo de existencia, representa uno de los más sorprendentes e influyentes inventos de la inteligencia humana. Porque es tal la familiaridad con la que nos hemos instalado en los hábitos que condicionan nuestro trato cotidiano con la inmensa pantalla, que el olvido y la ausencia de reflexión sobre este hecho, limita y condiciona, en buena parte, nuestras ideas y opiniones. Tal limitación y condicionamiento hace que dejemos de tener en cuenta lo reciente y novedoso de este cambio, en el horizonte de nuestra mirada, y perdamos de vista la mutación fenomenal que, desde tan corto tiempo, se ha producido en la manera de oír, de ver y, en definitiva, de experimentar el mundo que vivimos.

El problema, sin embargo, que esta Comisión tiene que afrontar es, fundamentalmente, de orden práctico, y a esa práctica hemos de atenernos. Pero, dentro de este delimitado dominio, han de plantearse algunas cuestiones, aparentemente secundarias, que quisiéramos, brevemente, esbozar en estas palabras introductorias. Porque ellas tienen que ver con el mandato que, por parte del Gobierno, ha recibido esta Comisión.

IV

Se trata, pues, de la organización de un proyecto para reformar los medios de comunicación de titularidad del Estado. Un proyecto que, entre otras cuestiones, ha de abordar el sentido que tiene, en estos medios de comunicación, un servicio público, una función comunicativa, dirigida a ciudadanos y no a consumidores de determinados objetos de consumo, y cuya rentabilidad sea social y no, simplemente mercantil o económica. Lo que ocurre -y aquí surge una cuestión que merecería estudiarse detenidamente-, es que también las palabras que oímos, las imágenes que vemos, los programas a los que asistimos, son objetos de consumo, "bienes" o "males" de consumo, de una extraña y ajena realidad que ha recibido el contradictorio título de "realidad virtual". En esta virtualidad se han hecho patentes ciertos "vicios", arraigados en el prejuicio de que, en una sociedad de mercado regida, en principio, por las regulaciones que este mismo mercado impone, todo está sujeto a las misteriosas leyes de la oferta y la demanda - que en la radio y la televisión se traduciría en la relación entre programaciones y audiencias-. Por

supuesto, que este mundo de ofertas, demandas y beneficios es mucho más apetitoso, cuanto más rentables pueden llegar a ser los instrumentos tecnológicos sobre los que se apoya, y más eficaces las organizaciones empresariales que los utilizan.

Esta concepción mercantil que, por la estructura competitiva de ciertos sectores de la sociedad, permite haber creado riqueza y bienestar, ha estado, sin embargo, sometida, en algunos momentos, a formas de corrupción o, al menos, a ciertos abusos que naturalmente imponían las tensiones de la competitividad. Abusos y corruptelas que también, y precisamente por ausencia de esa competitividad o por otras causas mucho más lamentables, se dan en empresas públicas con el consiguiente deterioro de la confianza democrática.

El mundo de las imágenes, o lo que se suele llamar videoesfera, puede haber caído en este territorio y verse sometido, igualmente, a los principios que rigen la doctrina de la "mayor ganancia" económica, sin apenas tener en cuenta el delicado material que constituye ese mundo. Un material que, con independencia de la maravillosa maquinaria tecnológica que lo sustenta, y que podría constituir un bien social maneja, como decíamos, ideologías, opiniones, prejuicios, ignorancias, que levantan, de ese mundo entrevisto en la pasiva e inerte experiencia de la mirada, un universo de "visiones" que pueden confundir nuestros deseos y nuestra forma de interpretar la realidad. Este, por otra parte, sorprendente y, en muchos casos, estimulante fenómeno, da lugar a una de las grandes transformaciones de nuestro tiempo y, precisamente por ello, no debe ser ajeno a quienes tienen el deber de administrar, honrada y equitativamente, la política.

V

No podemos por menos, sin querer entrar en las consecuencias de esta transformación, de aludir escuetamente a un hecho, que está en la raíz misma de las conveniencias o inconveniencias de los nuevos medios de comunicación social.

Los seres humanos, para "ver", han tenido siempre que desplazar sus ojos a ese lugar real donde el cuerpo les podía llevar. Pero hoy, por el dominio tecnológico, por la hegemonía de la "tele-visión", podemos ver sin estar; ver sin la espacial y temporal experiencia de nuestro cuerpo. Sin ese "ir" hacia el mundo, hacia las cosas, y hacia los otros seres, no era posible, en otro tiempo,

experimentar nada, ver nada. Sólo las palabras podrían contarnos aquello que no alcanzábamos a ver. Ahora podemos, sin embargo, no sólo "ver a lo lejos", sino ver lo lejos, lo que no está al alcance de nuestra realidad corporal, como tal realidad, incluso ver lo que no es, lo que es pura y simple "insustancial" apariencia.

También la radio implica una transformación radical de aquello que podemos oír, aunque la sorprendente proximidad de quienes nos hablan sin "presencia" plantea problemas de otro orden.

Todo ello supone, si se nos permite la expresión, un cambio "ontológico", de nuestra manera de estar en el mundo, un cambio en las *posibilidades* de nuestra realidad humana. Precisamente, como decíamos, por la familiaridad de esta "televisión", de este ver lo lejos, lo que no está, se nos podía hacer insensiblemente habitual, el carácter excepcional de esas "visiones", que nos hablan de un mundo "lejano" en el que jamás podremos estar. Ello produce una serie de impactos sobre el cerebro, que no se nutre de la propia y particular experiencia individual, sino de la aparente y, a veces, engañosa experiencia que otros nos fabrican.

Es cierto que, en esta fabricación o en esta "presentación", se abre un territorio educativo que nos puede enseñar lo que nunca veremos *realmente*, que nos puede mostrar un horizonte de inteligencia y sensibilidad que, tal vez solos, nunca podríamos alcanzar, y donde es posible ampliar y enriquecer muchas perspectivas del saber.

No es extraño, pues, que el cultivo y distribución de esta mercancía virtual intervenga en el conglomerado afectivo e intelectual de nuestra interpretación del mundo y la historia, de nuestros deseos y aficiones, y que ponga al descubierto un dominio público que el Estado se sienta comprometido a orientar o, al menos, a coordinar.

VI

La idea de servicio público y de su defensa es, desde luego, un bien social que, en cierto sentido, permite fomentar los indudables beneficios de la maquinaria que sustenta la llamada sociedad de la información. En las páginas de este informe, pretendemos exponer algunas de las características del servicio público en relación con los medios de comunicación; pero antes convendría señalar algunos componentes generales de tal servicio a los ciudadanos.

Esa idea de servicio público se alimenta, sobre todo, de dos conceptos esenciales para nuestra vida: el concepto de democracia y el concepto de libertad. Estos dos términos merecerían un buen análisis teórico y un estudio de sus condiciones de posibilidad práctica, para que no caigan en el montón de frases hechas sobre las que, tantas veces, descansan muchas ambigüedades y planteamientos políticos. No es aquí el lugar para este análisis, aunque no podemos por menos de señalarlo porque, contra lo que pudiera parecer, tiene una muy estrecha relación con el contenido y el sentido de nuestro informe.

Democracia quiere decir, en principio, la fuerza que ejercen los ciudadanos, todos y cada uno de los ciudadanos, a través de sus representantes, en el gobierno de una sociedad pretendidamente igualitaria y justa. En cuanto a la libertad, se trata de ampliar, en todo lo posible, el desarrollo intelectual del individuo, de forma que pueda progresar, sin las trabas de la ignorancia que entorpece su mente, y sin la violencia y opresión que angustia su cuerpo. El planteamiento teórico a que nos llevaría el estudio de estos dos términos, democracia y libertad, tiene, en relación con los medios de comunicación, una importancia determinante. Porque el famoso y también trivializado tema de la libertad de expresión, que parece fundarse en las bases mismas de la democracia, no tiene apenas sentido si los ciudadanos no saben qué decir, no han aprendido a pensar, a interpretar, a juzgar. La libertad de pensamiento no significa otra cosa que libertad para pensar, para aprender a pensar, para poder pensar. Una libertad de expresión, donde los ciudadanos no tengan, de verdad, nada que expresar, es una libertad sin contenido, una palabra vacía.

Esto nos lleva al corazón mismo de la sociedad democrática, una de cuyas imprescindibles condiciones de posibilidad es, precisamente, la educación. Sin la formación de personas libres, se hace imposible esa organización de la sociedad que, desde los griegos, llamamos "poder del pueblo", "poder del ciudadano".

VII

Es lógico, pues, que una administración política que sea consciente de la importancia que adquiere, para el desarrollo y el bien social, el cultivo de la sensibilidad y la inteligencia de las personas, tenga que plantearse en qué manos pueda caer la forja de una ciudadanía que debe sustentarse en los principios elementales de la democracia. Se olvida, a veces, este carácter "pedagógico" de los medios de comunicación, y la responsabilidad que, en

ellos, tiene la administración política. Hay, pues, que estimular y facilitar la práctica de aquellos principios, repetidos hasta la saciedad, que como la veracidad, la objetividad, la imparcialidad, por ejemplo, parecen ser ideales irrenunciables de la sociedad, por mucho que la doctrina del "realismo", de la pragmática, instalada en ciertos torreones del poder mediático y en otros poderes, pretendan imponer hábitos mentales y de comportamiento que, en ningún momento, respondan a un proyecto democrático.

VIII

Por aludir sólo a uno de los múltiples casos en que parecen darse chocantes contradicciones, nos referiremos a otra de las grandes realidades que sustentan el discurso político: los *derechos humanos*. Continuamente se alude a estos derechos y, aunque la práctica enseña que pueden convertirse, también, en frases hechas, en tópicos de la peor retórica, no parece que, al menos en teoría, se haya renunciado a ellos.

Pues bien, hay unos *derechos humanos de los ojos* a los que tampoco debemos ofender. Porque, precisamente, por el asombroso imperio del universo mediático, por la capacidad que ese imperio tiene para presentar la realidad, enseñar a mirarla o, por el contrario, a falsificarla, a "mediatizarla", a degenerarla, la defensa de los derechos humanos de la mirada tiene que ser más decidida e inteligente.

En este sentido, a propósito de la pacífica pero enérgica contienda que habría de emprenderse, contra el malsano dominio de las frases hechas, la Comisión ha encontrado en la revisión de tantos estudios e informes que le han llegado, la mayoría de ellos muy valiosos, la reiteración de una serie de términos que sintetizan el horizonte al que tiende el camino de la reforma. Palabras como "calidad", "bien social", "veracidad", "pluralismo", libertad de expresión", "público", "progreso", "independencia", etc., que se aceptan, como hechos teóricos incuestionables, tienen que ser algo más que palabras "usadas", gastadas, para abrirse y desarrollarse como "instrucciones de uso", en el mecanismo democrático: Han de convertirse en ideas-fuerza que, en el análisis de sus condiciones de posibilidad, expresen las formas concretas en que esos indudables valores se encarnan en la vida. Sin esa revitalización de los conceptos que, a veces, dejamos asentar inertemente en nuestras cabezas, ninguna teoría, por muy llena que esté de buena voluntad, puede llevarse a la práctica. Esta falta de reflexión y análisis, que aquí sólo podemos apuntar, ha

sido la causa de que, muchas veces, se malogren las mejores intenciones y los más acertados proyectos.

IX

Para esa práctica se requiere una serie de capacidades y aptitudes, de diverso orden, en quienes han de ser los responsables inmediatos de la configuración y realización de un servicio público. En primer lugar, inteligencia y lucidez para promover y alumbrar ideas que aporten beneficios a la mente y a la sensibilidad de los ciudadanos. Pero, además, se precisa alguna que otra virtud, por así decir que, ante el deterioro que sufren muchas palabras esenciales de la democracia y la cultura, podrían sonar a utopías, para los sueños de la sinrazón.

Se necesita, pues, un cierto idealismo - palabra de la que no tenemos que avergonzarnos-, para llevar a cabo esa función social, libre del predominio injustificado de intereses privados, de fanatismos y de sectarismos que, a ratos, se movilizan contra los deberes públicos. La honradez y la veracidad serían complementos adecuados a ese impulso que cuaja en una tesis, merecedora de mayor estima: Hay que amar la vida, toda la vida, y no sólo la nuestra.

Sin el trabajo de ese tipo de personas que, efectivamente, tengan clara conciencia de su compromiso social y de la urgencia y fecundidad de su empeño, todo proyecto reformista queda flotando en el ya nutrido territorio que enlosan las buenas intenciones.

En la pragmacia que suele apoderarse de algunos estamentos sociales, que fomentan sutiles formas de escepticismo antropológico, estas perspectivas, levemente optimistas, les podría sonar a jaculatorias de buenos e inoperantes deseos. Sin embargo, sabemos que esas personas existen y que, incluso ya están trabajando en algunos de los medios de comunicación.

X

Un punto importante en la idea de servicio público consiste, también, en desbaratar una falsa concepción del elitismo. La cultura puede haberse convertido en elitista, cuando ha perdido el suelo de la democracia. Porque un sofisma, destructor de la educación y la cultura misma, es pensar que hay territorios de esa cultura, exclusivos de una minoría. Precisamente la creencia en una cultura minoritaria se sustenta, en el fondo, en una lamentable falacia.

No creo impropio, en este punto, citar un texto de Antonio Machado, quien tan preocupado estuvo por la educación de la sensibilidad y la inteligencia:

"Es lástima que sean siempre los mejores propósitos aquellos que se malogran, mientras prosperan las ideicas de los tontos, arbitristas y revolvedores de la peor especie. Tenemos un pueblo maravillosamente dotado para la sabiduría, en el mejor sentido de la palabra: un pueblo a quien no acaba de entontecer una clase media entontecida a su vez por la indigencia científica de nuestras Universidades y por el pragmatismo eclesiástico, enemigo siempre de las altas actividades del espíritu. Nos empeñamos en que este pueblo aprenda a leer, sin decirle para qué y sin reparar que él sabe muy bien lo poco que nosotros leemos. Pensamos, además, que ha de agradecer esas escuelas prácticas donde puede aprender la manera más científica y económica de aserrar un tablón. Y creemos inocentemente que se reiría en nuestras barbas si le hablásemos de Platón. Grave error. De Platón no se ríen más que los señoritos, en el mal sentido -si alguno hay bueno- de la palabra".

Es cierto que hay algunos campos de la cultura que se han hecho elitistas -un elitismo que ha llegado a convertir esa supuesta cultura minoritaria, en territorio de la irrealidad y la frivolidad-. La palabra cultura tenía que ver, en principio, con "cultivo" y, por tanto, con cultivo humano, con desarrollo humano desde la infancia, o sea, con "pedagogía", con educación.

En consecuencia, ante una cultura ya hecha y, felizmente, todavía por hacer; ante una tradición cultural que constituye una de las grandes riquezas que almacena la historia humana, cabe una formación hacia esa cultura, una educación que aprenda a descubrirla, a mirarla, a amarla.

Esta es una empresa que debe encontrar su organización y fomento en la escuela y en los medios de comunicación. Una educación, pues, en el amor a los saberes, a los objetos, a las ideas y pasiones con que se forja esa cultura. Concebido así como un proceso dinámico, como un progreso de la consciencia en el desarrollo de cada individualidad, surge el proyecto de servicio público, en el único ámbito que lo hace fructífero y deseable.

XI

Por último, habría que referirse a otro de los términos que se repite, acertadamente, en muchos de los informes recibidos, y que deben ponerse entre las condiciones que configuran a los medios de comunicación públicos: la independencia. Una independencia que exprese la no aceptación de criterios informativos, de opiniones y noticias insinuadas o impuestas por los gobiernos de turno. Esta saludable tesis supone que las informaciones sesgadas por intereses partidistas o de cualquier otro origen, tergiversan las decisiones de los ciudadanos y pueden arruinar la libertad interior, y atascar la fluidez que el pensamiento necesita para ejercerse. Esa independencia no es, sin embargo, un concepto abstracto, un objetivo final que estuviera en un territorio lejano al que hay que llegar. La independencia existe, sobre todo, en los sujetos que la practican, en los individuos independientes. ¿Pero es posible ese ideal de libertad para llegar, sin coacciones, interiores a ser independientes? ¿Qué quiere decir, exactamente, esa expresión? ¿De quién depende, en última instancia, el independiente?

Esto nos lleva a una cuestión a la que se ha aludido anteriormente. Es posible una educación para la independencia; una educación que establezca determinados principios de racionalidad y solidaridad, de generosidad y amistad, en el desarrollo de la persona y que, sin la menor concesión a un humanismo falsificado, contribuya a fomentar esas virtudes ciudadanas que crean comunicación y convivencia.

La problemática independencia se hace inviable, si no es una independencia, engendrada en los ciudadanos, desde la dependencia a los principios que construyen, como corresponde a la verdadera democracia, el país de todos, la ciudad de todos. Somos, pues, dependientes siempre de una historia, de una larga búsqueda de aquellos horizontes que dibujan las ideas, los ideales cívicos, de los que es necesario depender.

Desde la dependencia a estos principios, se hace posible la pretendida independencia, para saber lo que pasa, para entender lo que es, para intuir más allá de lo que "se hace ver". Todo ello crearía la única ideología que debería recomendarse a los informadores, a los programadores, a los creadores, "independientes".

No son mercancías lo que, sobre todo, circula por los medios; mercancías que podrían cambiarse si están deterioradas, o por las que nos devuelven el dinero.

Los medios transmiten valores, mundos imaginarios, espectros, atados al sutil tejido de las neuronas, donde como los perros de Pavlov, los espectadores responden a estímulos de realidades inexistentes, y donde se alimentan reflejos condicionados en la creatividad, la racionalidad o, por el contrario, en la agresividad, la ignorancia y la destrucción: Una destrucción de las sensaciones, de nuestra capacidad de sentir. El "ver", el "oír" sin "estar", que se mencionaba antes y que puede confundir, alterar, alienar, el ser.

En este año de la conmemoración del Quijote, podríamos traer a cuento el famoso pasaje: "En un lugar de la Mancha de cuyo nombre no quiero acordarme". Pues bien, "en un lugar del mundo, donde no hay nombre, palabra, significado, en el que estemos, porque no queremos, ni podemos acordarnos ya de quienes somos."

La reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, podría ser un buen inicio para recobrar esa memoria.

Emilio Lledó

Enero, 2005

2

**ESTADO DE LA CUESTIÓN.
LOS MEDIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA:
UNA NECESARIA Y URGENTE REFORMA**

Los medios de comunicación social de titularidad del Estado carecen hoy en España de un marco legal adecuado y consistente que asegure el cumplimiento de los mandatos constitucionales, bien por ausencia de desarrollo legal, bien por inadecuación a las actuales circunstancias. Y ello, pese al exceso de normas reguladoras existentes, como son la treintena de disposiciones legales que afectan directamente a la radiotelevisión, según evalúa la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones. Tales normas han ido provocando, además, derogaciones y cambios parciales no siempre coherentes entre sí.

Esta regulación incompleta o escasamente adaptada a las circunstancias actuales del servicio público, en un contexto paradójico de proliferación legislativa, ha contribuido especialmente a la falta de desarrollo de un sistema audiovisual equilibrado, plural y armónico, en donde los medios públicos sean garantes de una democracia participativa y de calidad. Pero la consiguiente inestabilidad y deterioro de los medios públicos de comunicación ha traído consigo, además, otras complicaciones de orden político. En el seno del Estado de las Autonomías, estas complicaciones amenazan con privar a nuestra sociedad de un instrumento vital para la articulación cultural y la cohesión social de España. Y en el contexto de la Unión Europea, en especial de la Europa Occidental donde nos situamos, pueden distanciar a nuestro país del modelo social europeo de convivencia, en cuanto a niveles comunes de educación, cultura, información y entretenimiento adecuados a los intereses de los ciudadanos.

2.1. REGULACIÓN INADECUADA DE LOS MEDIOS DE TITULARIDAD DEL ESTADO, EN ESPAÑA.

La inadaptación de la normativa al crecimiento complejo del sistema radiotelevisivo español ha mantenido lagunas importantes, entre las que destacan:

- La falta de una regulación del derecho de acceso de los grupos sociales significativos, con arreglo al mandato del artículo 20.3 de la Constitución.

- La ausencia, única en el panorama europeo y de los países desarrollados, de una autoridad independiente de la comunicación audiovisual.
- La inexistencia de un estatuto y un control adecuados de la Agencia EFE.
- Notables distorsiones en la aplicación del Estatuto de 1980 respecto a RTVE.

Todos estos factores impiden que los medios de comunicación de titularidad del Estado garanticen, de manera completa y eficaz, su función de servicio público, especialmente la defensa de la pluralidad de la sociedad española y la educación en una verdadera libertad de expresión, condiciones sin las que no puede darse el adecuado funcionamiento de una democracia participativa y de calidad.

Tampoco están cumpliendo estos medios, con toda su potencialidad, el papel esencial que, como servicio público, les corresponde en la proyección de la diversidad cultural y lingüística españolas, ni de la presencia de España en el equilibrio y en la cooperación internacionales.

Debatida desde hace años en la sociedad española y en el propio Parlamento, se precisa, por lo tanto, una reforma jurídica urgente y profunda de los medios públicos de titularidad estatal. Se trata de una reforma con valor y alcance emblemáticos, como clave de bóveda para efectuar una remodelación jurídica completa del sector audiovisual.

2.1.1. Radiotelevisión Española: modelo obsoleto y deficiente.

Casi cincuenta años después del nacimiento de la televisión en España, que se cumplen formalmente en 2006, aún es preciso recordar que la radio y la televisión nacieron y se desarrollaron aquí de manera atípica y singular en la Europa de nuestro entorno. La radio tuvo, a partir de 1921, un crecimiento inicial privado, sin presencia de emisoras estatales hasta 1937, durante la Guerra Civil y como arma de propaganda del bando franquista. Se consolidó, así, un régimen mixto de propiedad, aunque largamente sujeto a una férrea censura.

La televisión nació ya, como producto directo del régimen dictatorial, integrada en su aparato de propaganda ideológica, abierta sin limitaciones a la publicidad, de forma precoz en el marco europeo, y carente de todo sentido de servicio público. En esas condiciones, sin el sustento de un mínimo consenso político y social, el intento de implantar un canon, vía ordinaria de financiación de las entidades homólogas europeas, fracasó rotundamente. Además, la falta de una concepción nacional y cultural de la producción y la programación, más allá de la presencia ocasional de creadores españoles importantes, originó que los telespectadores de la época identificaran a TVE con “la televisión”, la única posible, sin que se les ofreciese otra idea de nación, de identidad o de cultura que la oficial del régimen político.

Con estos antecedentes, el Estatuto de la Radio y Televisión de 1980, impulsado a partir de los Pactos de La Moncloa y fruto de un amplio consenso parlamentario, significó –más allá de sus aciertos y errores- un gran avance: implantaba la concepción jurídica de servicio público audiovisual, otorgándole autonomía societaria respecto al poder ejecutivo, al tiempo que intentaba desgubernamentalizar informativamente el medio y le adjudicaba unas mínimas directrices de programación.

Sin embargo, el Estatuto no sólo afrontó un ambiente de evidente falta de tradición y cultura democráticas en este terreno. También se vio afectado por los profundos cambios que sucedieron en el sistema audiovisual español e internacional: la implantación desde 1983 de los canales autonómicos, que significaron otra forma de entender la gestión estatal; la aparición en 1989-90 de las televisiones privadas; el desarrollo de la televisión en otros ámbitos (local) y otros soportes (de pago, digitales), difícilmente previsibles en su origen, así como la proliferación y reajuste de la oferta radiofónica.

El resultado, en todo caso, es que la radiotelevisión pública ha estado y continúa expuesta a una competencia para la que su reglamentación no le había preparado, confrontada a un marco legal confuso y variable, al hilo de las regulaciones desarrolladas en el seno de la Unión Europea, y con un modelo financiero inviable en un mercado competitivo. Estos contradictorios requerimientos no han sido abordados aún con decisión por el Estado.

Hoy, visto desde la distancia de casi un cuarto de siglo, puede afirmarse, con amplio consenso social y político, que el Estatuto ha quedado obsoleto. Su modelo de radiotelevisión pública constituye un factor distorsionante de primer orden –junto a otros como la falta de una autoridad independiente o de

una legislación conjuntada y unificada- que hace inalcanzable un sistema televisivo y, por extensión, audiovisual, comunicativo e incluso cultural, que resulte equilibrado, armónico y enriquecedor para la vida política, económica y social española. Y ello en múltiples aspectos particulares que pueden ser someramente expuestos.

Misiones y actividades del servicio público

El Estatuto no definía el “servicio público esencial” sino indirectamente, por medio de los principios que debía garantizar (Art. 4) y por sus referentes (Art.3: respeto, promoción y defensa de los valores del ordenamiento constitucional), y posteriormente se hizo más ambiguo aún, al admitir también la “gestión indirecta” de ese mismo cometido. Tal indefinición no fue satisfactoriamente resuelta por la posterior alteración del artículo 5 (Ley 24/2001, de 27 de Diciembre, disposición adicional decimosexta), cuya acepción genérica del servicio público, a falta de desarrollo posterior, resulta difícilmente controlable. Ello explica la argumentación confusa del informe presentado por RTVE a la Comisión parlamentaria de control sobre la actividad de servicio público en 2002.

La derivación más polémica en estos años, con momentos especialmente intensos en 2003-2004, ha residido en las acusaciones de manipulación gubernamental sobre los programas informativos, especialmente los telediarios, que ha puesto frontalmente en cuestión la observancia, por parte de los medios públicos, de ciertas obligaciones legales como la “objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones”, la “separación entre informaciones y opiniones” y, por supuesto, el “respeto al pluralismo religioso, social, cultural y lingüístico”.

Menos visible, pero seguramente tan negativa como la acusación anterior, para unos medios al servicio de una democracia plural y participativa, ha sido la parcial y paulatina, pero demostrable, desviación de los programas informativos desde el modelo público europeo, -como órgano esencial para la información, la expresión y el juicio de valor de los ciudadanos- hacia el modelo comercial que, bajo la presión publicitaria y en consonancia con las cadenas privadas, ha tendido a reflejar cada vez menos la vida política y social, nacional e internacional. Se ha llegado, así, a saturar los telediarios con noticias sobre sucesos y “crónica rosa”, a dilatar desproporcionadamente el tiempo dedicado a los deportes y a tergiversar incluso la sección de cultura, convirtiéndola con frecuencia en espectáculo banal. En esta misma línea, los

telediarios han tendido a la redundancia, con pérdida de diversidad informativa y de características diferenciales entre las distintas ediciones y cadenas.

En el conjunto de la oferta de programas, debe admitirse que TVE ha conservado, en todas las épocas, diferenciaciones más o menos matizadas con las cadenas comerciales, manteniendo programas sociales o de extensión cultural en acuerdo con algunas instituciones, así como programas educativos y culturales, aunque relegados a horarios de audiencia generalmente baja. También ha dedicado menor tiempo que las cadenas privadas a la ficción, con mayor participación en ella del cine español, y ha dado menor relevancia y mayor dignidad a los programas de *realities*. Además, ha jugado un papel notable en la grabación y emisión de acontecimientos nacionales destacados, así como en la oferta en abierto de acontecimientos deportivos importantes, a todas luces deficitarios, pero de indudable interés general.

En todo caso, esas particularidades diferenciales han quedado desdibujadas por el flujo de la oferta completa de programas, difuminándose crecientemente la imagen general de TVE como servicio público, pero también las de sus cadenas en tanto que soportes de una oferta innovadora, diversa y de calidad. Las audiencias infantiles, elemento emblemático de la televisión pública, también han visto disminuida la atención a sus demandas y necesidades, como *target* no rentable en el mercado, minimizada su programación específica y ocupados sus horarios tradicionales con programas destinados a objetivos adultos contrapuestos. Y otro tanto puede apreciarse respecto a numerosos colectivos minoritarios (tercera edad, inmigrantes...).

Más éxito cabe atribuir a la oferta de RNE que, sin presión comercial desde 1993, ha sabido mantener una programación generalista en Radio 1 (pese a las acusaciones de intervencionismo informativo, ya señaladas respecto a televisión) y en Radio 4 (caso único, difícilmente explicable en la España de las autonomías y de las múltiples lenguas reconocidas), a la vez que jugaba un papel principal hacia audiencias específicas tradicionales, como son: Radio Clásica, de música culta; Radio 3, para la innovación; o Radio 5, para nuevas necesidades informativas. Pero, incluso en este caso, es visible la ausencia de un plan coherente de misiones de servicio público, que atienda las demandas de los ciudadanos.

Sin llegar a los extremos de algunas cadenas privadas, la saturación publicitaria de las emisiones, especialmente de TVE 1, ha contribuido

asimismo al desdibujamiento de su imagen de servicio público diferencial. Aun cumpliendo generalmente las directivas europeas, los índices temporales de saturación publicitaria y ocupación (con auto-promoción) de ambas cadenas no han cesado de crecer y alcanzan ya niveles preocupantes. La presencia de fórmulas de dudosa legalidad o calidad ética, como la realizada con intervención de presentadores en anuncios incluidos en sus programas o paralelos a ellos, y las colocaciones de producto o los patrocinios de producción, han acentuado ese deterioro de la legitimidad social de TVE, contribuyendo a nivelarla con las televisiones privadas.

La tendencia de la producción ha seguido caminos subordinados a esas derivaciones de la dinámica de la programación y a su pérdida de perspectiva del servicio público. La producción propia interna ha descendido drásticamente y de manera casi continua, con abandono de sus capacidades de creatividad y con despilfarro de costes fijos, pero sobre todo ignorando la necesidad de asegurar internamente la coherencia y calidad del servicio público. Mientras tanto, la externalización sistemática, total o parcial (una presunta vía para la disminución de costes difícilmente explicable ante la existencia de factores de producción infrautilizados), no ha conseguido ese objetivo. Más bien ha recurrido a selecciones y contratos opacos, no regidos siempre por las adecuadas relaciones costes/calidad o costes/resultados, marcados muchas veces por la sospecha de influencias políticas y empresariales, y generadores de costes injustificables.

De esta forma, la reconocida misión del servicio público como motor de la producción independiente, también se ha borrado en parte, por añadir esa falta de transparencia a la indefinición legal de ese segmento de la oferta.

El resultado ha sido una actividad no orientada a la creación de productos de *stock* (cine, ficción, documentales...) con capacidad de generar valor futuro propio y para la industria audiovisual española, lo que se evidencia en las variaciones de estrategia hacia la ficción y en la fluctuante relación de RTVE con el cine español. Resultan, así, sintomáticas:

- La irregularidad de los acuerdos con los productores cinematográficos, mantenidos sólo en períodos parciales desde 1994.
- La proporción de emisiones de filmes españoles muy por encima de las cadenas privadas y autonómicas, pero en retroceso durante años (incluso en La Dos) y especialmente en horarios “estelares”.
- La muy insuficiente atención a las cinematografías latinoamericanas.

- La discutible opción sistemática por la precompra de derechos de antena, frente a las coproducciones y la presencia innecesaria de intermediarios en estas operaciones, que provocaron en los últimos años costes notablemente inflados, según destaca el Tribunal de Cuentas.

Puede afirmarse, en suma, que la igualdad de reglas y obligaciones de servicio público para el conjunto de todas las cadenas de televisión, especialmente derivadas de la normativa de la “Directiva de TV sin Fronteras” (en programación europea, producción independiente, inversión cinematográfica o límites publicitarios), junto a la falta de transparencia en su cumplimiento, han alejado a RTVE de un deseable papel ejemplarizante y han dañado su imagen diferencial de servicio público frente a las televisiones comerciales.

Otras actividades tradicionales de RTVE, como las del Instituto Oficial de Radio y Televisión (IORTV) y la Orquesta y el Coro de RTVE, han carecido asimismo de la estrategia y la coherencia que exigía su conformación como servicio público.

El IORTV, más allá de su necesario papel en la formación interna y permanente de RTVE, ha descuidado su proyección formativa en el área iberoamericana, dejando ese terreno a otras televisiones públicas europeas. Pese a mantener una actividad fluctuante en seminarios y publicaciones, nunca ha asumido una función de promoción sistemática de la investigación radio-televisiva en nuestra sociedad, al contrario que algunos de sus homólogos europeos.

La Orquesta y el Coro de RTVE, por su parte, ha desarrollado una función relevante, ya como proveedor de contenidos para programaciones de radio y televisión, ya en cuanto imagen y apoyo a una actividad cultural clásica. Pero la insuficiente diversificación de actividades e ingresos y su escasa adaptación a las circunstancias actuales han contribuido a que se ponga en cuestión su viabilidad.

Con respecto a las relaciones con los espectadores, RTVE ha visto descender sus audiencias a lo largo de catorce años, en consonancia con el paso del cuasi monopolio de oferta a una competencia cada vez más dura, caracterizada por el descenso progresivo y acelerado, cada año, de las cadenas generalistas, en

beneficio del capítulo de “otras televisiones” (digital, local), que anticipa un futuro de fragmentación extrema del *share*. Con todo, lo preocupante no es tanto esa disminución, compatible todavía con su papel de referencia del sistema televisivo, como su incapacidad de jugar un rol autónomo, basado en índices propios de rentabilidad social.

El abandono de indicadores útiles manejados previamente, como el de preferencias del público o el combinatorio entre éste y la cantidad de espectadores, así como la falta de liderazgo para ostentar indicadores habituales en otros países europeos (por ejemplo, el *reach*, revelador del número de ciudadanos que conectan diariamente con la televisión pública), evidencian la pérdida de capacidad para imponer una lógica propia en un mercado centrado en la rentabilidad económica. Al mismo tiempo, el abandono, todavía reciente, por RNE de los muestreos del Estudio General de Medios (EGM) indica los extremos de esa errática dinámica, que pierde así su capacidad de orientación estratégica, no sólo hacia amplios sectores de población, sino también hacia categorías precisas en las que el público se reparte.

En todo caso, y es lo más grave en términos de futuro, los propios análisis internos de RTVE muestran cómo una parte de la audiencia juvenil comienza a contemplar sus canales como algo anclado en estereotipos del pasado, y resistentes a la innovación y la creatividad; más culturales a veces (La Dos), pero elitistas y aburridos; incapaces de adaptarse a un tipo de cultura compartida por la mayoría. Y no parece que la actual oferta digital de RTVE tienda a paliar en el futuro esa disminución de audiencia. Por cierto que hablar de una cultura mayoritaria implica, al mismo tiempo, educar para la cultura. Una tarea mucho más fácil y creadora de lo que sostienen ancestrales y negativos prejuicios. La cultura que brota de esa educación no es ni elitista ni aburrida.

Proyección exterior.

Si la proyección exterior del Estado español, y sobre todo de su lengua y su cultura, debiera ser un objetivo preferente de las radiotelevisiones públicas, no sólo hacia la diáspora del país de origen sino también hacia su enorme área de influencia potencial en términos de “proximidad” cultural, la actuación y los resultados de RTVE dejan mucho que desear.

Radio Exterior ha jugado un papel efectivamente positivo, pero su transmisión simultánea por onda corta, satélite e Internet, no ha ocultado las limitaciones de recursos y programación. Por su parte, Televisión Española Internacional, ha pasado bruscamente, en 2000, a su codificación (junto a la de sus cinco canales temáticos) para América del Sur, alegando piratería sobre su señal, lo que evidencia la ausencia de una adecuada red de comercialización y defensa. De esa forma, se ha situado su oferta como exclusiva de las redes de pago (por satélite y, sobre todo, cable), sin conseguir con ello una rentabilidad destacada, aunque sí un descenso notable de su audiencia.

Por otro lado, las emisiones de TVE América, así como las de TVE Internacional hacia Europa y Asia, ofrecidas en abierto, evidencian de nuevo escasez en asignación de recursos y en capacidad de adaptación a los destinatarios. Sin informativos orientados hacia sus espectadores ni programación original, esas emisiones conforman una especie de cajón de sastre que, apegado a la programación para España, conecta muy escasamente con la cooperación cultural exterior del Gobierno español y en general con la proyección de sus relaciones internacionales. Así, la producción latinoamericana, singularmente el cine y la ficción televisiva, ha tenido una escasa presencia en TVE Internacional, y el proyecto original de Hispavisión se ha ido trastocando sin objetivos claros.

En este mismo plano exterior, y más allá del destacado protagonismo de RTVE en los organismos internacionales (en la UER o en *Euronews*, sobre todo), cabe resaltar el abandono creciente del cumplimiento de acuerdos internacionales, propios de una visión renovada del servicio público. Por ejemplo, la reducción a su mínima expresión de los convenios en vigor con ARTE, o la limitación de la cooperación con ATEI (Televisión Educativa Iberoamericana, creada a iniciativa de España) a niveles de asistencia técnica y de transmisión de la señal por satélite.

Insuficiencias de RTVE en la Era Digital.

Las tomas de posición de RTVE ante el futuro de redes y servicios digitales han sido erráticas, coyunturales y desvinculadas de una estrategia estable de renovación del servicio público, que, sin esa necesaria adaptación tecnológica y comunicativa, está condenado a una lenta extinción.

Primero, TVE optó por el satélite abierto al hogar, cuando esta tecnología apenas estaba difundida, para pasar a integrarse luego en una plataforma digital de pago (Vía Digital), como accionista y empaquetador de canales. Creó entonces una filial específica del Ente, TVE Temática S.A., que empaquetaba cinco canales, seleccionados más en función de los programas disponibles, que por estudios de demanda precisos o de nuevas misiones del servicio público.

En este proceso nunca hubo un debate transparente, como en otros países europeos, sobre las nuevas necesidades del servicio público para una sociedad desarrollada. Tampoco sobre la contradicción que podía implicar el pago por los ciudadanos de una televisión pública, que ofrecía canales suplementarios sólo a quienes pagaran dos veces, sin garantizar siquiera la primera emisión en abierto y para todos. Tras la fusión de las plataformas digitales de pago por satélite, varios programas fueron comercializados a través de las redes de cable, mientras que TVE Temática se disolvió, integrándose sus efectivos en TVE.

Con la mayoría de las nuevas redes digitales lanzadas al todo pago (del cable al satélite, pasando por el ADSL), la última promesa de una Sociedad de la Información para todos, con nuevos servicios de calidad e interactivos accesibles y asequibles para la inmensa mayoría de los ciudadanos, radicaba en la digitalización de las redes de radiotelevisión por ondas hertzianas. Pero esta oportunidad ha quedado frustrada por las políticas gubernamentales, más allá de la presumible incapacidad financiera de la radiotelevisión pública para jugar un papel protagonista en sus circunstancias económicas.

En la radio, el Gobierno no asignó a RNE un canal múltiple completo, como en otros países europeos, sino cuatro programas de frecuencia única, compartidos con cadenas privadas y dos con desconexiones posibles, también compartidos, frente a doce concesiones privadas de ámbito nacional. El resultado es que RNE no ha podido hacer el papel de locomotora del DAB (*Digital Audio Broadcasting*) y que esta prometidora tecnología se mantiene casi inédita en España, sin fecha establecida para su apagón analógico.

En la TDT (Televisión Digital Terrestre o “Terrenal”), más trascendental todavía para la Sociedad de la Información, por su capacidad de transmisión de contenidos e interactividad, la apuesta primordial del Gobierno desde 1998 por una tecnología de pago, en competencia con cable y satélite, determinó un reparto de las ondas digitales que sólo adjudicó a TVE dos programas en

simulcast (programación idéntica a la analógica, emitida al mismo tiempo), y ello en un “múltiple”, compartido con las tres cadenas privadas tradicionales, que no permitía ancho de banda para ningún tipo de programa suplementario ni de servicios interactivos. Otros dos programas fueron adjudicados a nuevos concesionarios, mientras “Quiero TV” recibía catorce programas (3,5 canales múltiples) destinados al mercado codificado y de pago.

El resultado ha sido la emisión en digital, desde 2003, de las dos cadenas de TVE (junto a cinco cadenas privadas), que casi nadie puede ver ni oír. La TDT, gran promesa de servicio universal audiovisual e interactivo, se ha visto así paralizada por una política gubernamental errónea, incapaz de vislumbrar que la televisión en abierto -y el servicio público, en especial- deben tener obligadamente un papel motor, frente a los conocidos círculos viciosos del mercado (nula inversión a falta de demanda, ínfima demanda en ausencia de oferta atractiva).

Erróneas políticas públicas y ausencia de estrategias de RTVE se aunaban así para cegar la vía del futuro al servicio público y, de paso, cerrar uno de los caminos más importantes de acceso de sociedades de desarrollo intermedio a la Sociedad de la Información.

El balance negativo de la TDT sólo admite parangón con la falta de una estrategia definida de RTVE hacia Internet, cuya escasa oferta y carencia de planificación para el futuro distan enormemente de algunas televisiones públicas europeas, que han conseguido convertirse en el nuevo “medio de medios”, en un lugar obligado de conexión e incluso de llegada para los ciudadanos internautas. Tampoco se están construyendo las bases para una ampliación del servicio público en la Era Digital, ajustado a un entorno de mucha mayor diversificación de la oferta de contenidos y servicios, y del avance en la interactividad creciente con el receptor.

Estructura societaria, gestión y control.

La singular configuración societaria que conforma al Ente Público RTVE como cabecera de un grupo con sociedades filiales al 100 por 100, ha distorsionado la fórmula usual de un *holding* estratégico, permitiendo una macrocefalia de sus cuadros y provocando sobrecostes por solapamientos de funciones con los responsables de las sociedades. La estructura contable en vigor hace que el Ente reciba las aportaciones del Estado y los ingresos

comerciales por la venta de productos y servicios, mientras factura los gastos de explotación a sus filiales, sin correspondencia con los ingresos reales. Se ha producido, así, una opacidad sistemática que limita, hasta casi anularla, la representatividad de las cuentas individuales del Ente y sus sociedades, permitiendo a éstas eludir la aplicación de la Ley de Sociedades Anónimas en aspectos de singular importancia e impidiendo la evaluación clara de la gestión de los administradores, así como la atribución de las responsabilidades derivadas.

La adscripción a la Sociedad Estatal de Participaciones (SEPI) en 2001, para atajar una situación financiera extrema, ha significado, más allá de los interrogantes sobre la autonomía legal de RTVE, un mayor control de la gestión y del gasto (incluido el impulso a la tardía implantación de una contabilidad analítica); pero no ha servido para clarificar el modelo financiero aplicado ni para solucionar las graves distancias entre ingresos y gastos.

El nombramiento gubernamental directo del Director General, centro de casi todo el poder ejecutivo en RTVE, ha mostrado durante estos años, en ausencia de tradición democrática, una clara y reincidente desviación respecto a los objetivos de la ley. Carente el Consejo de Administración de cualquier facultad de control, por su función previa de “oído” en esta designación, los Gobiernos han optado, en la mayor parte de los casos, por personas afectas a sus filas, como llave de un intervencionismo sistemático, que no sólo ha implicado distorsiones en la programación o sospechas sobre la independencia e imparcialidad de la información. La dependencia gubernamental sistemática ha determinado una estructura de poder no orientada a la gestión económica eficiente. La inestabilidad crónica de la dirección general, contraria a su preceptiva permanencia de cuatro años, ha sido sobre todo incompatible con una gestión racional de la empresa pública --tres directores generales bajo UCD (1980-82), cuatro en los mandatos del PSOE (1982-1994); cinco en los del Partido Popular (1996-2004)-- y explicaría por sí sola la dificultad de una gestión estable y racional, además de la ausencia de planes aprobados de viabilidad o estratégicos de futuro.

El Consejo de Administración, designado por el Senado y el Congreso por mayoría de dos tercios, ha sido objeto estos años de acuerdos entre los grandes grupos parlamentarios, pero la indefinición del perfil de sus componentes (“personas de relevantes rasgos profesionales”) y el sistema de cuotas por grados de representatividad en las Cámaras, han empujado generalmente el consenso mayoritario hacia militantes o simpatizantes, incluso totalmente

ajenos a los sectores de la comunicación o de la gestión. Las consiguientes mayorías automáticas para los partidos gobernantes difícilmente podían permitir que cada Consejo actuara como contrapeso al poder de cada Director General. Además, sus competencias recortadas, impropias de un auténtico Consejo de Administración, han impedido que, incluso en casos puntuales de minoría del partido gubernamental, este órgano haya sido capaz de controlar efectivamente ni siquiera aspectos tan fundamentales como los presupuestos o la programación anual.

Por su parte, la Comisión de Control Parlamentario de RTVE ha reproducido las mayorías gubernamentales, duplicando en la práctica las funciones del Consejo de Administración, sin otras consecuencias que la reiteración de un debate político permanente sobre las manipulaciones del Gobierno de turno. Y los numerosos errores de gestión y problemas económicos expuestos en los informes de la Intervención Delegada de Hacienda o del Tribunal de Cuentas, no han recibido por parte de los gestores o del propio Parlamento la atención suficiente para promover los cambios que se recomendaban.

Los Consejos Asesores de cada sociedad que integra RTVE, previstos en el Estatuto de 1980 (Art. 9), que debían permitir la participación consultiva de las centrales sindicales, personalidades culturales, la Administración Pública y las Comunidades Autónomas, nunca fueron creados, privando así a RTVE de las opiniones y del respaldo de esas voces representativas de la diversidad social española.

Otros Consejos Asesores, previstos por Comunidades Autónomas para asistir al Delegado territorial, han tenido una creación tardía y una eficacia participativa muy limitada, contribuyendo a la maximización de las confrontaciones políticas sobre la estructura territorial de RTVE.

Un modelo financiero inviable

En el Estatuto de 1980 (Art. 32) se fijaban unas fuentes financieras de las que ninguna ha resultado adoptada en los términos previstos. El canon no fue establecido; la captación de publicidad en TVE nunca ha sido “limitada”, salvo en los términos de la propia dinámica competitiva del mercado, y las subvenciones oficiales jamás han cubierto los déficit reales de explotación.

Hasta 1983, RTVE se financió por ingresos publicitarios y subvenciones, en dosis variables según los años. Pero, a partir de este ejercicio (con muy ligeras subvenciones “al capital” hasta 1987), se le obligó a depender exclusivamente del mercado publicitario, aprovechando su crecimiento rápido de esos años y el cuasi monopolio de que gozaba RTVE en él. Hubo así aparentes superávits hasta 1991, año del comienzo de los déficits de explotación, por la aparición conjunta de la competencia privada y una crisis del mercado publicitario. Unas pérdidas que, tras registrar fuertes aumentos durante la primera mitad de la década de los noventa, no pudieron ser neutralizadas significativamente con posterioridad.

Frente a tal situación, la reacción de los Gobiernos sucesivos consistió, aparte de condonaciones puntuales y parciales de deuda entre 1993 y 1996 y aportaciones extraordinarias en 1999 (compensación por la privatización de Retevisión y devolución del IVA), en mantener unas subvenciones minúsculas que apenas han significado, desde 1996 hasta hoy, entre un 4 y un 7 por 100 de los gastos totales, y menos de la mitad de los costes de Radio Nacional de España, desprovista desde 1993 de todo ingreso publicitario y sin asignación de aportaciones compensatorias.

Como consecuencia de ello, RTVE ha venido experimentando fuertes pérdidas que ha tenido que compensar recurriendo a los mercados financieros. La deuda comprometida con la banca nacional e internacional pudo llevarse a efecto, pese a que la entidad se encontraba en quiebra técnica, gracias al reiterado aval del Estado. Según datos facilitados por la SEPI, su acumulación alcanzaba 1.588 M€ en 1996 y se multiplicó hasta llegar a los 6.224 M€ en 2003, de los cuales, 1.814 (29,1 por 100) correspondían a los gastos financieros derivados del propio mantenimiento de la deuda sin liquidaciones efectivas.

Los resultados de esa dinámica han sido internos y externos. En la gestión financiera han provocado el pago anual de unos intereses (más de 221 M€ en 2002 y en 2003) que agudizan la inviabilidad económica del modelo. En la dirección empresarial han orientado hacia una gestión irresponsable, no centrada en objetivos económicos precisos. En términos de imagen pública, esos resultados han exagerado la figura de una empresa ineficiente y despilfarradora, en donde se mezclan confusamente el abuso de la deuda, los errores del Estado y los presuntos problemas de gestión. En el mercado publicitario, y junto a la competencia encarnizada del conjunto de las cadenas públicas y privadas, han contribuido a degradar la relación oferta-demanda, distanciando crecientemente las tarifas oficiales de los ingresos reales y

llevando a las pequeñas pantallas a un índice excesivo de publicidad. Sobre todo, y como reseñamos más adelante, la búsqueda de la máxima captación publicitaria posible ha contribuido poderosamente a distorsionar las misiones de servicio público en la programación y la producción de RTVE, difuminando más aún sus endebles señas de identidad y debilitando, en consecuencia, su legitimidad social.

Las otras fuentes de ingresos que se pueden entender previstas en el Estatuto, dentro de “la comercialización y venta de sus productos” (programas y derivados), han tenido tradicionalmente un resultado muy limitado, sea por las deficiencias de una red comercial nacional e internacional capaz de potenciarlas, sea por las dificultades, en un mercado muy competitivo, para trabajar desde las estructuras tradicionales de la televisión pública. La diversificación financiera, emprendida desde hace años por muchas televisiones públicas europeas, se ha desarrollado así en muy pequeña medida en RTVE.

Además de la inviabilidad financiera de este modelo, único en Europa con la salvedad hasta 2002 de la Televisión Portuguesa, el mecanismo de apoyo del Estado a RTVE ha sido cuestionado en los últimos años por la Comisión Europea. El expediente tramitado por esta última al respecto plantea tanto su contradicción con la norma comunitaria de proporcionalidad entre el dinero aportado y las misiones de servicio público, como su falta de transparencia, y considera incompatible con el mercado común la existencia de una supuesta “garantía ilimitada en tiempo y valor vinculada al Estatuto del Ente”.

El tamaño y la configuración de la plantilla de RTVE deben evaluarse naturalmente con relación a los parámetros del servicio público y de sus misiones y rentabilidad social, no comparables con los índices de productividad mercantil (por hora producida o emitida, o por facturación) de las cadenas privadas. Sin embargo, la notable disminución del número de empleados (entre 1990 y 2003 se produjo una reducción neta de 4.867 trabajadores, de la que el 92,4 por 100 tuvo lugar en el periodo 1990-1996) se ha realizado mediante expedientes de regulación de empleo y de jubilaciones voluntarias anticipadas, sin atender a los perfiles profesionales ni a las necesidades previstas en las empresas.

El resultado es que los costes laborales no han descendido sensiblemente en términos reales, que la plantilla mantiene un perfil envejecido, y que los contratos temporales (especialmente “por obra”), hoy cercanos al millar, se

renuevan, desde hace diez y quince años repetida y a veces intermitentemente, y sostienen programas de producción propia emblemáticos en la parrilla de programación. El problema en este caso no reside sólo en la degradación de las condiciones laborales, como en otras empresas, sino en el posible efecto negativo de una precariedad laboral aguda sobre la autonomía y responsabilidad profesional que exige el servicio público.

La estructura territorial de RTVE está directamente ligada a una visión centralista propia del franquismo, en la que las correspondencias sólo tenían una misión funcional e inevitable, especialmente para los informativos y los deportes. El Estatuto de 1980 se limitó a adaptar automáticamente esa realidad al Estado de las Autonomías, con dos centros de producción y quince delegaciones territoriales. Su funcionamiento rutinario ha puesto de relieve, en regiones y nacionalidades, las carencias de producción y programación para hacer frente al reto esencial de una articulación y una cohesión estatales, promovidas desde la cultura y la información, que no puede ser sino descentralizada y compartida sin perder prestigio y audiencia en el conjunto.

En este sentido, RTVE ha firmado en estos años acuerdos elogiados de cooperación con diversos Gobiernos de CC.AA., pero la ausencia de pautas profesionalizadas y objetivadas para la gestión y orientación de las delegaciones territoriales ha provocado interferencias y confrontaciones con algunos de ellos, en especial cuando eran de signo distinto al Gobierno central.

Así, a la conformación inicial, desde 1982, de los terceros canales en competencia generalizada con RTVE por las mismas audiencias e ingresos publicitarios, que incluso llevó inicialmente al tendido de redes de difusión duplicadas en algunas regiones, se han añadido después, por razones partidistas y de poder, lagunas en la cooperación emprendida. Así, en los últimos años, algunos Gobiernos autonómicos han llegado a forzar nuevos proyectos de televisión regional, incluso allí en donde las escasas disponibilidades presupuestarias habrían invitado más a la cooperación y al esfuerzo compartido.

2.1.2. La Agencia EFE: desarrollo legislativo insuficiente e inviabilidad económica.

La situación de la Agencia EFE, medio de comunicación de tradicional titularidad mayoritaria del Estado en España¹ y ahora totalmente de su propiedad, es menos notoria y visible en sus problemas que RTVE, seguramente porque orienta sus funciones hacia los medios de comunicación y no hacia el usuario final. Sin embargo, su estatuto legal y su situación empresarial no dejan de suscitar numerosos problemas jurídicos, tanto respecto a la legislación española como en relación a la propia normativa europea. En concreto, la Agencia EFE, sesenta y cinco años después de su creación, carece todavía de un desarrollo legislativo acorde con la Constitución española y con la legislación europea, no tiene una definición clara de su misión de servicio público ni un contrato-programa aprobado por el Parlamento, ni unas estructuras de gestión que garanticen el pluralismo y el control de sus obligaciones. Y, a las consiguientes acusaciones periódicas y reiteradas de manipulación gubernamental, se ha sumado en las dos últimas décadas una crónica inestabilidad financiera, con pérdidas en casi todos los ejercicios.

EFE, creada en los primeros tiempos del franquismo, y mantenida como agencia oficial en régimen de monopolio para las noticias internacionales hasta mayo de 1978, cumple ahora 65 años de existencia, sin que haya sido objeto nunca, sorprendentemente, de ninguna regulación específica, en cuanto empresa de titularidad estatal y de servicio público. De forma que, 27 años después de la aprobación de la Constitución, todavía no se ha cumplido su mandato expreso (Art. 20.3) de que la ley regulará el funcionamiento de los medios públicos de comunicación de titularidad estatal. La única reforma realizada fue el traspaso de las acciones, en mayo de 2001, desde el Patrimonio del Estado a la SEPI, que pasó así a constituirse en su único accionista.

La historia de esta importante laguna legal puede ser resumida en pocas líneas. Durante todo este tiempo, los partidos en la oposición han reclamado

¹ Desde 1966, la mayoría de las acciones de EFE han estado en manos del Estado, que ostentaba dos tercios del capital (a través del Patrimonio del Estado y del Ministerio de Información y Turismo, después del INI) y 1/3 pertenecía a empresas privadas (Cajas de Ahorro y empresas de prensa, sobre todo). Hasta 1998, el Estado poseía el 99,79% y, desde entonces, tiene el 100%.

periódicamente una normativa, mientras los sucesivos Gobiernos, en varias ocasiones formados por los partidos antes reclamantes, han rechazado adoptarla o han dado largas a la resolución del problema. Así, en 1981, el Grupo Socialista pidió, en una proposición no de ley, al Gobierno de UCD que remitiera al Congreso –en el plazo de un año- una propuesta de ley reguladora del estatuto de la Agencia². De forma similar, en octubre de 1985, el Grupo Popular presentaba una moción e interpelación urgente al Gobierno socialista, en la que se instaba a dotar a EFE de una norma legal congruente con las exigencias del artículo 20.3 de nuestra Constitución”, alegando que “está configurada como un ámbito exento que imposibilita no ya el control, sino aun el conocimiento suficiente de la realidad actual de EFE”. La moción, aprobada de forma abrumadora, incluso con apoyo del Grupo Parlamentario Socialista, exigía al Gobierno que en el plazo de tres meses elaborara un dictamen y un proyecto de Estatuto, pero nunca tuvo efectividad práctica³. Finalmente, en octubre de 2000, el Grupo Mixto (BNG), al impulso de reivindicaciones de la profesión periodística, presentó una proposición no de ley en la que recordaba que EFE “carece de una norma legal congruente con las exigencias del artículo 20.3 de la Constitución”⁴. Pero el Gobierno del PP respondió por escrito (14-11-2000) que “la naturaleza social de la Agencia EFE permite, sin ninguna duda, su continuidad como prestadora de un servicio público, como ha venido haciéndolo desde hace muchos años, con la vigente configuración jurídica. Por lo tanto, en el contexto actual no se percibe como necesaria la modificación del estatuto jurídico de la Agencia”.

² El diputado socialista Leopoldo Torres Boursault afirmaba en esta ocasión que “Frente a esta situación de poder omnímodo (...) pretendemos que se establezcan unas normas objetivas de funcionamiento de un medio público de transmisión y recepción de noticias que se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”. Y añadió que “El problema no es de personas, sino de un sistema que permite estas actuaciones irregulares contrarias a los intereses de la comunidad”.

³ La moción del PP fue defendida, entre otros, por los diputados Gabriel Cisneros y Oscar Alzaga, y contó asimismo con palabras de apoyo de CIU (López de Lerma). Afirmaba, que a los siete años de aprobada la Constitución “es imperioso dar urgente cumplimiento a su mandato por lo que respecta a la Agencia EFE”. El Grupo Socialista votó a favor, aunque su representante Pedro Bofill reprochó al Gobierno de UCD que en cuatro años hubiera sido “incapaz de presentar en esta Cámara un Estatuto para la Agencia EFE” (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 14-10-1985).

⁴ Unos meses antes (29-5-2000), la II Convención de Periodistas de España había aprobado una resolución en la que destacaba que “la existencia de EFE como empresa pública, a pesar de las deficiencias en su gestión, la falta de pluralidad informativa y la insuficiencia de su control parlamentario, achacables en buena medida al incumplimiento del artículo 20.3 de la Constitución, supone un contrapeso a los efectos negativos de la creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación en España y en el resto del mundo”. Y se exigía que “se reformen y democraticen sus órganos de gestión y control y que se garanticen los derechos y la participación de sus profesionales a través de los Estatutos de Redacción y los Comités Profesionales o de Redacción”.

Las actividades de EFE: un servicio público importante, pero indefinido.

Las actividades de interés general de la Agencia están fijadas desde 1987 por contratos con el Estado, que en la práctica son meros “contratos de servicios informativos” de naturaleza administrativa, regidos por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su reglamento (Reales Decretos 2/2000, de 16 de Junio, y 1098/2001, de 12 de Octubre). Aunque en algunos documentos de la agencia se habla de “contrato-programa”, ni los firmantes –en ausencia de aprobación o control parlamentario- ni los contenidos, en donde se mezclan objetivos de servicio público con otros meramente empresariales, pueden homologarlo con esta figura en el ámbito europeo.

El contrato vigente para 2004, prorrogado de forma idéntica desde 1998, está suscrito por EFE con el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de prestar un “servicio de cobertura informativa nacional e internacional de interés público”, e incluido en los Presupuestos Generales del Estado para este ejercicio, y parece indicar una definición integral del servicio público que no figura explícitamente⁵. Así, entre los servicios previstos se incluye, hacia el interior: “dotar de información de actualidad a los órganos de la Administración general del Estado”, contribuir a “una correcta vertebración informativa del Estado español”, o “garantizar una correcta cobertura informativa de los eventos y acontecimientos de especial interés”. Hacia el exterior, se fija “colaborar a la difusión de la imagen de España en el exterior (...) garantizando la presencia informativa de España, su influencia cultural, y contribuyendo a la defensa y normalización del idioma español en el mundo”. Respecto a ambos ámbitos a la vez, se recogen objetivos tales como “asegurar la presencia y la cobertura informativa de las actividades y viajes” de los Reyes y la familia real, del Gobierno y demás órganos de la Administración del Estado”, o “favorecer el intercambio informativo entre los diferentes territorios del Estado y entre España y” la UE, Iberoamérica, los EE.UU., el Magreb y el Norte de Africa.

El contrato mantiene su ambigüedad cuando incluye entre sus objetos el de “facilitar la transmisión y difusión a los medios de comunicación social nacionales y extranjeros, en condiciones de mercado, de la información de interés general así obtenida”. Además, resulta prácticamente imposible de

⁵ Un intento de síntesis parece incluirse en el punto 1.3 del contrato, al decir: “las necesidades administrativas a satisfacer: Contar con un puntual conocimiento de hechos de actualidad que se originen tanto en el territorio nacional, como en las áreas de interés estratégico para la política exterior española, así como asegurar la presencia informativa de España y su idioma en dichas áreas”.

controlar y evaluar, cuando especifica obligaciones a las que se compromete la empresa: contar con delegaciones permanentes en todas las Comunidades Autónomas, en la “mayoría” de los países de Iberoamérica, la UE, los EE.UU., Magreb y Norte de África; tener “servicios informativos de carácter multimedia” para su difusión en Internet, o “contar con un servicio de documentación informativa tanto en soporte textual como gráfico, para cubrir las necesidades” de la Administración del Estado. El seguimiento de este contrato se prevé a cargo de una Comisión mixta entre Presidencia del Gobierno y la Agencia, sin que en él intervenga en absoluto el Parlamento.

Pese a tales lagunas legales e indefiniciones, que no ofrecen suficientes garantías legales ni se ajustan plenamente al marco normativo europeo del servicio público y el interés general, puede convenirse en que la Agencia EFE ha venido cumpliendo importantes encargos de servicio público. Por una parte, en términos nacionales, EFE posee delegaciones en todas las capitales de Comunidades Autónomas más Ceuta y Melilla, pero también en ciudades importantes (Málaga y Córdoba, Las Palmas, Alicante, Bilbao y San Sebastián), aunque no en otras ciudades equivalentes en población, como Gijón, La Coruña, Vigo o Cádiz, y cuenta con una red de casi 340 corresponsalías, con 554 corresponsales, en otras tantas localidades. Además de esta presencia, que corresponde sin duda a un papel insustituible de vertebración del Estado español, su función de fomento de la diversidad de acceso a las fuentes informativas, puede valorarse como algo esencial para numerosos medios de comunicación españoles en todos los soportes.

Además, EFE mantiene contratos vigentes con los Gobiernos de la casi totalidad de las Comunidades Autónomas, con muchos Ayuntamientos y Diputaciones e incluso con diversos organismos oficiales (algunas Universidades, el ICO, la CNMV, el Instituto Cervantes, el Consejo de Seguridad Nuclear...); convenios que suponen generalmente un reforzamiento complementario de la cobertura informativa. Aunque sus servicios son realizados, predominantemente, en español, el convenio suscrito con la Generalitat de Cataluña ha permitido ofrecer una parte de servicios en catalán. No hay convenios suscritos para dar servicios en otras lenguas de España, pese a peticiones parlamentarias periódicas en ese sentido.

Los servicios tradicionales de texto, sobre todo hacia el mercado interno, continúan suponiendo la mayor parte de la actividad de EFE. Pero la agencia cuenta también con un activo servicio gráfico, vinculado a la que constituye con seguridad la fototeca más importante de España, con más de trece

millones de documentos gráficos y con un archivo de documentos textuales de más de siete millones de artículos. La creación de una potente área de televisión se frustró tras la ruptura de los contratos con Telemadrid y Telecinco, en 1997, pero Efe mantiene un servicio de noticias para radio y televisión. Entre sus filiales, destaca EFE-Agro, compartida al 50 –50 por 100 con el BBVA, y destinada a servicios informativos sobre el mundo agroalimentario español⁶.

Sin embargo, y al igual que ocurre con RTVE, EFE ha mantenido en los últimos tiempos relaciones conflictivas con sus competidoras privadas, que le acusan de desarrollar líneas de actividad ajenas al servicio público, pero que compiten en el mercado, como ciertos servicios de televisión, especialmente los reportajes “del corazón”.

Primera agencia en español y cuarta a escala mundial (tras *AP*, *Reuters* y *AFP*), EFE cumple también un papel insoslayable como proyección exterior del Estado y de la lengua y cultura españolas. Para ello, la Agencia mantiene delegaciones en la mayor parte de los países de América Latina y de la UE, así como en los EE.UU. (Washington, Nueva York, Miami) y corresponsales en otras muchas capitales. Sin embargo, esta trascendencia cultural y diplomática de la acción exterior, no se corresponde con la magnitud de los ingresos conseguidos en el mercado internacional, que apenas alcanza un 7 por 100 del total de los ingresos de la Agencia en 2003, en retroceso en los años 2002-2003 (a casi la mitad). De ellos, el 38 por 100 radica en Iberoamérica, mientras que algo más del 28 por 100 procede de clientes de los EE.UU. y casi un 16,5 por 100 de la UE.

En medio de ese estancamiento de su mercado exterior, y de la crisis económica referida, EFE ha evidenciado en las últimas décadas la carencia de un plan estratégico, a la altura de su influencia, para un desarrollo internacional que pudiera guiar el conjunto de su actividad y la orientación de sus inversiones futuras. Así, con el objetivo de disminuir costes, se han tomado en los últimos años decisiones controvertidas, como el cierre del servicio en árabe (2003), la remodelación de delegaciones en importantes

⁶ EFE-Agro tiene un capital social de 300.500 €, y sus resultados en 2003 fueron de 151.431€. Entre otras filiales nacionales, figura EFE-Gestión, con un capital suscrito de 69.115€, pero que se declara sin actividad en 2003.

países latinoamericanos⁷ o la creación, en Miami, de una mesa regional para el área iberoamericana.

EFE comenzó, en mayo de 2003, la comercialización del servicio gráfico internacional en Iberoamérica y en los otros mercados hispanos, importante para competir, en la venta por paquetes, con sus servicios de texto, gracias a su entrada en la *European Pressphoto Agency* (EPA), un consorcio internacional en donde posee el 11,32 por 100 de las acciones⁸. EFE posee también el 52 por 100 del capital de ACAN, agencia activa en todo el área de Centroamérica, en propiedad compartida con medios de comunicación de la región⁹. Y el 100 por 100 de la filial *Efe News*, que opera en los EE.UU.

Las actividades de la Fundación EFE, marginales hasta ahora, se centran en convenios de colaboración con Universidades españolas para convocatorias de becarios o máster, y a exposiciones gráficas. Y el departamento de español ha venido jugando un papel destacado, tanto en la edición de manuales de estilo periodístico, como en el servicio de español urgente, contando con un Consejo asesor designado por la Agencia y formado por varios miembros de la RAE y catedráticos de filología y periodismo.

En cuanto a las vitales transformaciones que supone la Era Digital para la actividad de las agencias informativas, evidenciadas en las grandes firmas internacionales como *Reuters* o AFP, en múltiples campos de soportes y actividades, EFE no ha contado hasta ahora con un auténtico plan digital para el futuro, que abarque el multimedia e Internet, red esta última por la que comercializa ya muchos de sus servicios, pero en donde su presencia, como proveedor directo de información para portales y sedes *web*, es claramente testimonial. La Unidad de Coordinación Multimedia, inaugurada en Octubre de 2003, cuenta con recursos humanos muy limitados y una comercialización muy escasa¹⁰. Además, su importante archivo histórico gráfico está muy escasamente digitalizado (1,15 millones de documentos sobre 13 millones del

⁷ Aunque el despliegue internacional de EFE es tardío, sólo desde 1966, y llega a Iberoamérica décadas después de las otras grandes agencias internacionales, en los años ochenta y noventa diversos investigadores independientes (como Díaz Rangel o Reyes Matta) constataron su liderazgo en la utilización de sus servicios por los medios de la región, muy por encima de la AFP o la AP.

⁸ La entrada en la EPA ha supuesto, según la Memoria de EFE, una aportación de 234.638 € y un coste de puesta en marcha de 1,026 M€.

⁹ ACAN tenía en 2003 un capital social de 374.109 €. EFE tuvo que dar en ese año aportaciones a su filial para compensar pérdidas anteriores de 2.121.390 €. En el ejercicio de 2003, los resultados fueron de -17.780 €.

¹⁰ La UCM, inaugurada el 1-10-2003 por el Ministro Eduardo Zaplana, cuenta oficialmente con tres áreas, la redacción multimedia, la sala de previsiones y el CIC (Centro de Información Continua), pero sólo ocupaba a 11 empleados. Con la *web* no significó en 2003 más que el 0,3 % de los ingresos.

total)¹¹, lo que no sólo plantea un *hándicap* importante sobre su comercialización moderna, sino también un riesgo para la conservación de unos fondos con gran valor cultural e histórico. Algo similar ocurre con los documentos textuales, sólo digitalizados desde 2000. Como aspecto positivo puede destacarse la reciente inauguración de nuevos servicios digitales destinados a telefonía móvil (SMS y MMS) mediante el envío de fotos y titulares.

Gestión y control.

La gestión de EFE sufre una doble dependencia, desde 2001: del Ministerio de la Presidencia a efectos administrativos y de la SEPI como accionista único. Sin embargo, a falta de un estatuto legal acorde con la Constitución, EFE sigue rigiéndose tan sólo por la ley de Sociedades Anónimas, en cuyo registro figuran inscritos sus Estatutos como tal, (13 de Julio de 1992), de forma que el gobierno y administración de esta sociedad corresponde a la “Junta de accionistas” y al Consejo de Administración (entre 9 y 16 vocales). Este último, nombrado por la primera, elige a su vez, por mayoría absoluta, al Presidente y al Director General, cargos que puede hacer coincidir en la misma persona “cuando así lo acuerde aquel órgano rector”, como ha ocurrido habitualmente desde hace años.

En esta situación, los miembros del Consejo de Administración han venido siendo designados por distintos Ministerios (Presidencia y Vicepresidencia, Hacienda, Fomento, Trabajo, Asuntos Exteriores...), además de los propuestos por el propio Presidente de la Agencia, sin que estos nombramientos aparecieran siquiera en el BOE, y siempre han provenido de forma abrumadora de la mayoría gubernamental, sin pasar por la deliberación y elección parlamentarias ni asegurar siquiera la presencia de ninguna representación de la oposición. Estos consejeros, nombrados por dos años y reelegibles, no cobran remuneración fija, pero sí dietas compatibles con otras percepciones “por otras funciones ejecutivas o de asesoramiento” para la sociedad, y carecen de todo régimen de incompatibilidades con otras actividades profesionales o intereses.

¹¹ En 2003, la Dirección de EFE estimaba que esa digitalización gráfica supondría una inversión de 4,84 M€, sin IVA, más un coste interno de 0, 865 M€ durante un plazo de cuatro años.

EFE carece asimismo hasta hoy de Estatuto de Redacción y de Consejos de Redacción que garanticen los derechos profesionales de los informadores y la independencia de su línea editorial.

El Presidente de EFE suele acudir al Congreso al menos una vez al año, sin que esta comparecencia, privada de un carácter de control efectivo y con escasa asistencia habitual de diputados, vaya más allá de una exposición de los logros y proyectos futuros de la agencia. De hecho, los Gobiernos se han negado en varias ocasiones a facilitar por escrito la información solicitada por los parlamentarios, alegando que no existía obligación legal para ello, o que la información podía perjudicar la competencia de la agencia en el mercado.

Esta absoluta dependencia partidista de sus órganos de gestión ha mantenido una permanente sospecha de manipulación gubernamental sobre EFE, que se ha extendido inevitablemente a sus informaciones y se ha agudizado al hilo de los más graves acontecimientos políticos nacionales e internacionales de estos años, con consecuencias graves, no sólo sobre la transparencia y pluralidad de la vida política española, sino también sobre la imagen de independencia de la Agencia, activo fundamental en este mercado.

Situación económica: déficit crónico.

EFE ha mantenido, en el período 1991-2003, pérdidas sistemáticas (8 M€ en 2003; 5,4 M€ después de impuestos). Los ingresos por venta de servicios, oscilantes según los años (caídas en 1997-98, recuperación en 1999-2001, disminución en 2002-2003), y que alcanzaron 39,5 M€ en este último ejercicio, fueron insuficientes, sumados a los pagos del Estado, para cubrir los costes anuales. La única excepción a esta situación de pérdidas se produjo al cierre de 2002, con un descenso importante de la deuda, pero a costa de la venta a Infoinvest, sociedad instrumental de la propia SEPI, de la sede central en la calle Espronceda, adquirida en 1995 (más el Teatro Espronceda), además de sus sedes en Barcelona y Buenos Aires¹².

¹² La venta de inmuebles se produjo en 2002 y significó unos ingresos de 6.162 M Ptas. (37 millones de euros). En su sede central, la Agencia pasó de propietario a inquilino, con un contrato de alquiler de 1,8 M€ /año. El edificio de Barcelona fue vendido al consorcio Asociación Multisectorial de Empresas (AME) por 1,81 M€. Y por la sede de Buenos Aires, vendida al Estado español para sus oficinas consulares, cobró 141.000 euros. Por el conjunto de estas operaciones, la Agencia obtuvo una plusvalía de 16,8 M €.

A tenor de las cuentas de la empresa, la principal responsabilidad de estas pérdidas reside en el área de texto del servicio internacional, que habría ocasionado en 2003 un 68,7 por 100 del total del déficit del área de servicios de texto (20,4 M€) -o casi la mitad del déficit operativo del último trienio- y, en mucha menor medida, en el servicio de televisión. En ambos casos se da una mala relación entre ingresos operativos y costes directos. En cuanto a la estructura de ingresos comerciales, el grueso reside todavía en los servicios de texto en castellano, la línea de productos más tradicional, con un 53,5 por 100 del total en 2003. De forma relativamente importante contribuyen a este capítulo el servicio de gráficos (12 por 100), de vídeo (3,15 por 100), de archivo y documentación (9 por 100), mientras que los restantes servicios suponen porcentajes menores de los ingresos (servicios audio, Multimedia-Web). Por su parte, el mercado exterior sólo significó un 14,78 por 100 de la facturación comercial y un 6,93 por 100 del total de ingresos.

La adscripción de EFE a la SEPI, desde 2001, ha mejorado su contabilidad y racionalizado su gestión, pero no ha solucionado la inestabilidad financiera, ni ha resultado idónea para una función tan particular como la producción y distribución de información con criterios prioritarios de rentabilidad social. La contabilidad analítica todavía no se ha implantado plenamente en la Agencia, con lo que las estimaciones de costes e ingresos por áreas resultan solamente indicativas y, en ocasiones, matizadas de interrogantes.

El segundo mayor capítulo de los ingresos de la Agencia sigue siendo, pues, el capítulo de pagos del Estado central, que ascendieron en 2003 al 46,88 por 100 del total (38,55 M€ sobre 82,22 M€). Sin embargo, este pago de la “prestación directa de servicios informativos de interés público” muestra una irregularidad inexplicable, incluso después de existir el contrato de servicios con el Estado, con diversos saltos o retrocesos y sin actualizaciones sistemáticas respecto a la inflación (caída en 1997, congelación en 2002). En la década 1980-90 EFE recibió del Estado, entre otras, subvenciones por valor de 1.890 M Ptas. (11,35 M€) a título de ayuda a la reconversión tecnológica. En 1992, la subvención del Estado era de 3.545 M Ptas. (21,30 M€), el 34 por 100 de los ingresos, mientras que en 1996 subió a 4.838 M Ptas. (29 millones M€), a 38,54 M€ en 2003, y a 39,32 M€ en 2004.

A tenor de los propios informes oficiales, el control de los compromisos de servicio público suscritos ha sido prácticamente inexistente. De la misma forma, las obligaciones económicas contraídas en el “contrato-programa”, que incluían planes de saneamiento y reestructuración de plantilla y planes de

inversiones, parece que fueron también difícilmente controlables, como reconoce un informe de Hacienda de 2000 sobre las inversiones prometidas¹³.

El Estado, por otra parte, ha apoyado a la Agencia propiciando casi todos los años aumentos de capital significativos, tras otras tantas reducciones del capital, con objeto de que la empresa –como consecuencia de sus reiteradas pérdidas- no cayera en los supuestos de disolución previstos en la Ley de Sociedades Anónimas (Arts. 163-260) por reducción de su patrimonio neto por debajo del 50 por 100 del capital social declarado¹⁴. Pese a ello, el capital social de la Agencia, fijado en 38,6 M€ en 1995, se ha reducido en la actualidad hasta 0,4 M€.

En cuanto a las contraprestaciones económicas recibidas por EFE por acuerdos con otros organismos y empresas del Estado en los ámbitos central, autonómico o local, incluidas en los ingresos por venta de servicios en el mercado, el importe de los contratos anuales, vigentes en octubre de 2004 con 134 entidades, se elevaba, sin IVA, a un total de 5,281 M€.

Los ingresos de explotación (suma de los recibidos por los pagos estatales, la venta de servicios en el mercado y los ingresos contabilizados como accesorios) han resultado insuficientes para sufragar los costes reales de la Agencia. Para justificar la diferencia, cabría alegar que EFE contribuye fuertemente al pluralismo de fuentes informativas, en especial respecto a los medios independientes y locales españoles en todos los soportes (prensa, radio y televisión local sobre todo). Ahora bien, el sistema de fijación de precios de sus servicios se realiza a través de consultas a la AEDE (Asociación de Editores de Diarios Españoles), aunque luego se indexen en función de la difusión de cada medio. Esta modalidad de fijación de tarifas (consulta a los principales clientes), es finalmente beneficiosa también para los grandes grupos de prensa y radiotelevisión, sin que tal ventaja haya sido nunca objetivada ni evaluada, en cifras ni en criterios, como auténtico apoyo del Estado a los medios de comunicación y al pluralismo. Aunque las ayudas a la prensa fueron eliminadas en España desde 1990, este apoyo podría ser

¹³ El Informe de control financiero del contrato-programa de la Agencia EFE S.A, sobre 2000, reconoce que “no ha sido posible verificar (...) si los presupuestos de determinados proyectos o actividades (...) se corresponden con las cuantías previstas en dicho contrato”; “ni tampoco se ha podido comprobar la razonabilidad de la distribución e imputación efectuada por la Agencia a los distintos proyectos recogidos...”. En cuanto al Plan de Inversiones previsto en 1998-2003, la intervención delegada de Hacienda estima que apenas se habían realizado en un 59 % de lo previsto.

¹⁴ Entre 1990 y 2003, el Estado ha aportado por este concepto 88,5 miles de €. Sólo desde 1996 hasta la actualidad, estas aportaciones han sumado 38,6 M€.

legítimo como defensa de la diversidad, a condición de ser regulado de forma transparente, con criterios objetivos y proporcionalmente más beneficiosos para los pequeños medios auténticamente independientes. En otro caso, la situación general de los medios de comunicación, de la televisión o la radio privada, y especialmente la de la prensa escrita diaria, no parecen justificar un apoyo estatal indiscriminado¹⁵.

En todo caso, esta estructura financiera tendría que ser justificada en términos de rentabilidad social, pero entra en contradicción flagrante con la “plena orientación al mercado” (Memoria 1996-2003) declarada oficialmente por la empresa en los últimos años.

Por otra parte, la gestión empresarial de Efe ha venido siendo fijada en los últimos ejercicios por un Plan Operativo Anual. El último elaborado, que contemplaba finalmente el escenario 2004-2008, parece una mera acumulación de buenos propósitos en el incremento de ingresos y el control de los gastos, para llevar a previsiones oficiales de entrada en rentabilidad en 2005¹⁶. La dirección de la Agencia anunció sin embargo, a finales de 2004, que ese abandono de los números rojos no se produciría antes de dos o tres años, previéndose en ese ejercicio unas pérdidas de 4,5 M€.

La plantilla de personal se ha visto reducida en 220 personas desde 1999 (más de un 20 por 100), por la vía de un Expediente de Regulación de Empleo (ERE) obligatorio, financiado en su coste por la SEPI¹⁷, y por la remodelación o el cierre de varios servicios, especialmente el de televisión o el de árabe, con los consiguientes despidos de 23 personas. Sin embargo, cada reducción de empleo, realizada por esta vía no selectiva, ha sido parcialmente compensada con nuevas contrataciones (sin procedimientos objetivados de selección), de tal forma que, de 1.352 trabajadores en 1996, se ha pasado a una plantilla de 1.165 en 2003 (incluidos unos 132 empleos temporales). Reducciones relativas que, en todo caso, y pese a una congelación salarial prolongada, no parecen haber implicado una significativa reducción de los costes laborales (53,8 M€ en 2001, 56,3 M€ en 2003). En 2004, la SEPI ha emprendido un nuevo ERE voluntario para 25 empleos. En todo caso, la peor relación

¹⁵ Aunque en 2002, todavía se hablaba de “bache” en la prensa diaria española por la ralentización de la inversión publicitaria y la atenuación del crecimiento de la difusión, los informes patronales sobre 2003 dan por superada esta situación al reconocer que “la prensa goza de buena salud”, con un beneficio neto de 169,32 M€ (crecimiento de 42, 3 %) pese a la caída de ingresos publicitarios en un 1,3 %.(Libro Blanco de la Prensa Diaria. AEDE)

¹⁶ Agencia EFE S.A. POA/PM. Ejercicios 2004-2008, síntesis narrativa.

¹⁷ Según la Memoria Anual, estos despidos costaron 1,96 M€, dinero abonado por la SEPI.

ingresos por trabajador corresponde, de nuevo, a los servicios internacionales, y de forma muy lejana a gráfica, fototeca y nacional.

2.1.3. El derecho de acceso: asignatura constitucional pendiente.

La Constitución vino a reconocer “el derecho de acceso” a los grupos sociales y políticos significativos, como evidente herramienta esencial de una concepción activa de la libertad de expresión, pero remitía su regulación a una ley posterior. Esta previsión constitucional encuentra su pleno sentido en la línea del artículo 9.2, que establecía la obligación de los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social”.

Es cierto que el Estatuto de 1980 (Art. 24) encomendó al Consejo de Administración y al Director General de RTVE concretar el acceso a esos medios de los grupos sociales y políticos significativos, pero esa normativa nunca ha sido desarrollada ni siquiera como reglamento interno. La ausencia de estatuto legal de EFE, como agencia estatal, impidió asimismo esa previsión de funciones. La presencia de los partidos políticos fue efectivamente regulada posteriormente; pero sólo en los períodos electorales. La Ley General de Consumidores y Usuarios (26/1984 de 19 de Julio) estipuló de nuevo que los medios públicos dedicarían espacios y programas no publicitarios a las asociaciones de consumidores, y facilitarían su acceso a esos medios, pero esta previsión legal no fue tampoco desarrollada.

En definitiva, ningún Gobierno ha cumplido, en los últimos veintiséis años, ese imperativo, con lo que el derecho de acceso ha carecido hasta ahora de normas que impusieran su aplicación efectiva y sistemática en los medios públicos, dejando su ejercicio ocasional al arbitrio de cada gestor. El resultado ha sido que, en los contenidos de los medios de RTVE y EFE, se ha reflejado a veces la opinión e información de entidades sociales mediante acuerdos formales o no; pero esas informaciones han carecido de las normas objetivas, la transparencia y la publicidad, que exigiría una auténtica participación democrática, y han adoptado muchas veces formas publicitarias en contra de la voluntad expresa del legislador. Junto a la exclusiva regulación legal de la presencia de los partidos políticos en períodos electorales, se han emitido

desde hace años, como caso único programas religiosos, en este caso sin criterios objetivos de tiempos y tratamiento desde la perspectiva de un Estado no confesional.

La Agencia EFE carece también hasta hoy de toda regulación del derecho de acceso, laguna lógica en el contexto de una ausencia de definición y regulación legal de su misión de servicio público.

2.2. EL MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL: UN MODELO RADIOTELEVISIVO EUROPEO ACORDE CON SU MODELO SOCIAL.

Las radiotelevisiónes públicas europeas, creadas en muchos casos hace más de cincuenta años con amplio consenso político y social, y vinculadas tras la posguerra, como otros servicios públicos, a una concepción del Estado de Bienestar, vivieron hasta los años 80-90 en toda Europa Occidental en régimen de monopolio, con la única excepción de un muy singular modelo de servicio público mixto en el Reino Unido, con fuerte regulación y control. Tras el caso pionero de Italia, que en 1976 comenzó un proceso de apertura a la competencia, no controlada por norma alguna hasta principios de la década de los 90, se fue expandiendo por todos los países europeos un nuevo régimen dual público-privado. Portugal y España estuvieron entre los países más tardíos en abrir paso a ese régimen de competencia, en 1990 y 1988 respectivamente¹⁸.

Los estudios sobre comunicación, jurídicos y económicos, desarrollados a principios de la pasada década, dan cuenta así de un panorama caracterizado por la crisis general de las radiotelevisiónes públicas, sometidas bruscamente a un clima de competencia, sin preparación para hacerle frente, y que buscaban por diversos caminos un nuevo lugar en sus respectivas sociedades. En medio de una crisis financiera, de la irremediable caída de audiencias respecto a su anterior monopolio, y de la confrontación de sus actividades con las de las cadenas privadas, el servicio público tuvo que replantearse completamente su definición y, especialmente, debió buscar un nuevo perfil distintivo, adaptarse a las circunstancias radiotelevisivas y adecuarse a las transformaciones sociales.

¹⁸ En Portugal, tras la reforma de la Constitución de 1989, se aprobó la Ley de Televisión (Ley 58/90, de 7 de Septiembre), revocada por la Ley 31-A/98, de 14 de Julio, que a su vez ha sido derogada por la actual Ley 32/2003 de 22 de Agosto. En España, la apertura a la iniciativa privada en televisión se hizo por la Ley 10/1988 de 3 de Mayo, de Televisión Privada.

El resultado, todavía en la primera mitad de los años 90, era un abanico muy diverso de reacciones coyunturales y reestructuraciones estratégicas, marcadas en cada nación por sus tradiciones históricas de servicio público y por la solidez de sus estructuras anteriores, pero también por las decisiones políticas adoptadas en cada caso. Si en el ámbito financiero es posible encontrar reacciones comunes (desde la diversificación de ingresos hasta la racionalización y la eficiencia en la gestión, desde la descentralización y externalización parcial para abaratar costes hasta la mejor explotación de los activos), en la programación se constataban orientaciones muy diferentes, entre las estrategias de diferenciación de la *BBC* británica o la *ARD* alemana, las de complementariedad de las cadenas públicas francesas o las de “identificación” con la competencia comercial verificadas en la *RAI* o en RTVE.

En todo caso, y aun con esas notables diferencias, pueden trazarse fechas emblemáticas de reorientación de la televisión pública en esa época: la revisión de la Carta Real de la *BBC* en 1996; la reacción de la televisión pública francesa tras su brusca caída de audiencia a consecuencia de la privatización y subasta de *TF-1* en 1987; la reconfiguración de la radiotelevisión pública alemana a finales de los años 80, tras la autorización de la competencia por ondas; o la reforma de la *RAI* después de la eliminación de la *lottizzazione* (reparto literal por lotes entre partidos políticos) en Italia desde 1994.

Una década después de muchas de aquellas recomposiciones, puede decirse que el nuevo estatus de las radiotelevisiónes públicas ha traído también efectos beneficiosos al impulsar una redefinición y adaptación del servicio público, de sus misiones y estrategias, a los nuevos tiempos. En cada país, la programación ha tenido que ser ajustada al nuevo entorno y a las nuevas demandas sociales. La autonomía política de las entidades públicas respecto a los Gobiernos se ha consolidado por vías diversas, pero en general con un papel importante de instancias independientes externas. También la financiación se ha hecho más estable a corto y medio plazo, más controlada y transparente y más ajustada a principios de racionalidad y eficiencia del dinero público.

No parece casualidad que, en este proceso múltiple, los países con mayores retrasos y obstáculos para abordar estas reformas hayan sido aquellos que carecían de una cultura histórica del servicio público. Así sucedió en España o

Portugal, enfrentados a un sistema dual, de competencia público-privada, antes de haber podido consolidar e integrar el servicio público al conjunto del sistema democrático; aunque Portugal, como referiremos posteriormente, hace dos años que culminó con éxito su particular reforma.

En definitiva, la mayor parte de los países miembros de la Unión Europea, o los que podríamos integrar en la Europa Occidental, han fortalecido y consolidado en estos años el prestigio y peso de referencia de la radiotelevisión pública. Y con ella, un modelo audiovisual singular que no sólo muestra hoy sus vinculaciones con las posiciones europeas a favor de la excepción cultural o de la diversidad en la comunicación y la cultura, sino que evidencia lazos estrechos con el modelo social europeo en el que estos elementos tienen asignado un papel crucial para la cohesión social y para la participación democrática. Se ha afirmado, de esta forma, una especificidad europea que se distancia seriamente no sólo del modelo estadounidense de la *Public Broadcasting Service*, marginal siempre en el panorama televisivo de los EE.UU., sino también del sistema latinoamericano, cuya evolución ha estado marcada en los años 90 por el retroceso e incluso la desaparición en ocasiones del polo público en la comunicación; hasta el punto de que hoy —con escasas excepciones, como Chile— apenas supone una quinta parte de la capacidad de emisión en esa región y queda reducido a participaciones en la audiencia que oscilan entre el 3 y el 5 por 100 de cada país.

Constatar esta realidad no significa dibujar un panorama idílico de la radiotelevisión pública europea, muchas de cuyas entidades siguen siendo periódicamente revisadas en sus misiones y organización, especialmente con ocasión de sus mandatos-marco de medio plazo con los Gobiernos o Parlamentos. Unas reformas que, por otra parte, afectan y continuarán afectando en el futuro a otras muchas actividades públicas europeas y que, en el caso del servicio público que analizamos, tienen la cara positiva de una permanente tensión hacia su adecuación a sociedades en cambio acelerado. Se exceptúan claramente en esa regla general casos recientes, como las reestructuraciones anunciadas en Italia o Dinamarca, que parecen cuestionar frontalmente la supervivencia del servicio público.

En todo caso, la crisis de las radiotelevisiónes públicas ha tenido también la ventaja, a escala europea, de obligar a los organismos internacionales y comunitarios a ir desarrollando una doctrina y unas orientaciones que clarifiquen las funciones de la radiotelevisión pública, su organización y su financiación. Todo esto constituye hoy un marco de principios y normas

insoslayables para la conformación del servicio público en cada país europeo. De su doctrina progresiva y acumulativa emanan, por otra parte, clásicos y nuevos elementos de legitimidad de la radiotelevisión pública.

2.2.1. Bases legales.

Los documentos y resoluciones oficiales de los organismos europeos respecto al sector analizado, sobre todo desde los años 90, componen ya un cuerpo doctrinal claramente a favor del servicio público radiotelevisivo, que define ampliamente y con precisión sus derroteros. Sin carácter exhaustivo, puede destacarse:

- El Consejo de Europa establecía, ya en diciembre de 1994 una Resolución sobre el “Futuro del servicio público de radiodifusión”, que señalaba, como sus principales misiones, ofrecer una programación para todos de carácter plural, innovadora y con variedad de programas de un alto estándar ético y de calidad; así como ofrecer noticias imparciales e independientes, información y opinión, contribuyendo a una mejor apreciación y difusión de la diversidad de la herencia cultural nacional y europea.
- Por su parte, uno de los Protocolos de 1997¹⁹ anexos al Tratado de Ámsterdam considera que el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación. Y establece que “las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea

¹⁹ Protocolo 32 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el Tratado firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. El Tratado de Ámsterdam se encuentra ratificado por el Reino de España por Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre (BOE nº 301/1998 de 17 de diciembre de 1998).

contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público”.

- La Comisión y el Parlamento europeos han subrayado en múltiples ocasiones en estos años la importancia de la radiodifusión pública para la vida social, democrática y cultural²⁰. Así, en la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 25 de enero de 1999, se destaca que es necesario que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una programación diversificada, a fin de atender a la sociedad en su conjunto; y que hagan lo posible para llegar a una amplia audiencia.
- El Grupo de Alto Nivel de política audiovisual, presidido por el entonces comisario Marcelino Oreja, proclamó que la radiodifusión pública “tiene un importante papel: fomentar la diversidad cultural de cada país, ofrecer programas educativos, informar objetivamente a la opinión pública, garantizar el pluralismo y facilitar de forma democrática y gratuita entretenimiento de calidad”²¹

Además, la expansión de los soportes y redes digitales y la aproximación de la Sociedad de la Información ha llevado a los organismos internacionales europeos a destacar la nueva trascendencia del servicio público radio-televisivo:

- El Consejo de la Unión Europea ha señalado que los servicios públicos de radiodifusión deben seguir aprovechando el progreso tecnológico, para “poner al alcance de los ciudadanos los beneficios de los nuevos servicios audiovisuales y de información, y de las nuevas tecnologías”, y emprender “el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital”²².
- El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado a los Estados miembros: “Garantizar que el servicio público, como factor esencial para la cohesión de las sociedades democráticas, es mantenido en el nuevo ambiente digital asegurando el acceso universal a los individuos a los programas del servicio público radiotelevisivo, y de

²⁰ Ver Resoluciones del Parlamento Europeo en apoyo del servicio público de noviembre de 2001 (A5-0361) y enero de 2004 (P5 –TA18) o el informe de la parlamentaria Carole Tongue de 1996.

²¹ Informe general sobre la Política Audiovisual de la UE, 1998.

²² 1999/C 30/01, publicado en DOC nº 30 de 5.2.1999.

dar entre otros un papel central en la transición a la televisión digital terrestre”²³.

- En el mismo documento, la Comisión Europea avanza un paso más al declarar que: “Frente a los cambios ligados a la llegada de las tecnologías digitales, el servicio público de radiodifusión debe preservar su especial efecto social, incluyendo un general y básico servicio que ofrece noticias y programas educativos, culturales y de entretenimiento dirigidos a las diferentes categorías del público”.

De esta forma, la Radio Digital (DAB) y la Televisión Digital Terrestre (TDT) han sido reconocidas como las redes digitales que permiten un acceso más rápido y universal a la Sociedad de la Información para toda la población. De ahí que, en la mayor parte de los países, se estén adoptando planes y plazos gubernamentales que pretenden acelerar la implantación de la TDT y del DAB. Además, ambas tecnologías liberarían el espectro analógico ocupado actualmente y permitirían con ello la disponibilidad de un importante recurso público.

Efectivamente, desde el Consejo de Europa a la Comisión o el Parlamento europeos, numerosas resoluciones han aconsejado así el fomento activo del DAB o la TDT en abierto y de forma gratuita²⁴, tendencia que han reforzado los fracasos surgidos al convertir esas tecnologías en nuevos soportes prioritarios para modelos de pago, como en el Reino Unido o en España²⁵. Sin embargo, y dado que la falta de desarrollo de estos soportes impide la rentabilidad a corto plazo y frena las inversiones de la publicidad y de las cadenas privadas abiertas, esas instancias europeas han aconsejado

²³ Recomendación Rec. (2003) 9, adoptada el 28-5-2003

²⁴ El Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que “reconozca la importancia del servicio público para evitar la exclusión social, garantizando el acceso asequible de los consumidores a los servicios de comunicación”. Y ha reclamado a los Estados-miembro: “que proporcionen gratuitamente el servicio de radiodifusión pública, y garanticen la universalidad de la radiodifusión y el acceso, y que garanticen legalmente dicho servicio con la obligación de difusión (*must carry rules*); a este respecto, destaca el papel fundamental de la televisión terrestre pública y la necesidad de aumentar en la medida de lo posible el atractivo de esta plataforma en la fase de transición hacia la era digital mediante el incremento y mejora de la cobertura” (Política Comunitaria en el sector audiovisual en la era digital. Resolución del Parlamento Europeo. 6-9-2000)

²⁵ Las experiencias de las plataformas ITV Digital en el Reino Unido o de Quiero TV en España, concebidas según un modelo de abono a contenidos y servicios, en competencia con las plataformas de satélite o cable digital, fracasaron ostentosamente en 2003, con graves pérdidas económicas, dejando cortocircuitado el desarrollo de la TDT. En el caso británico, la rápida reacción del regulador propició la aparición de la plataforma *Free View*, liderada por la oferta abierta y nueva de la *BBC*, que ha alcanzado en poco tiempo a 4 millones de hogares conectados. En España, en cambio, continúa pendiente la redistribución de los canales originariamente asignados a Quiero TV.

repetidamente el liderazgo de las radiotelevisiónes públicas en la transición digital de las ondas. Se abre así paso, de forma creciente, el consenso generalizado de que la locomotora de la TDT y el DAB ha de ser la radiotelevisión pública— y sus servicios consiguientes— en abierto y gratuita, de forma que impulse la creación de ofertas novedosas de contenidos y de servicios²⁶, contribuyendo por tanto a incentivar su demanda y la previa adquisición de aparatos receptores.

Más allá de este papel motor, que encajaría con una de las misiones tradicionales de la radiotelevisión pública como palanca de la innovación tecnológica, numerosos organismos europeos han visto en esas tecnologías digitales la ocasión y la necesidad de una profunda transformación del servicio público para adecuarse a la Era Digital. Junto a los canales generalistas para todos los públicos y sus necesidades, que constituyen la esencia de su misión tradicional, el servicio público debe adaptarse a unas sociedades modernas de múltiples intereses y gustos y, en particular, a la interactividad, riqueza multimedia y personalización de contenidos y servicios que caracteriza a la Sociedad de la Información: nuevos canales y servicios para nuevas demandas de los ciudadanos. Con esta adaptación necesaria y urgente en el corto y medio plazo, el servicio público de radiodifusión adquiere unos caracteres de trascendencia social muy superiores a los del pasado, en tanto que resorte fundamental de la Sociedad de la Información para todos, en consonancia con el modelo social europeo.

La propia evolución del mercado de la radiotelevisión parece conducir inevitablemente a esta conclusión, porque el deterioro paulatino pero acelerado de las audiencias de los grandes canales generalistas en todos los países desarrollados, en beneficio del capítulo de “otras emisoras” (temáticas, locales), pone crecientemente en cuestión las bases de su viabilidad económica y de su propia capacidad de federación y cohesión de una sociedad. A falta del papel articulador del servicio público, la televisión generalista y para todos los públicos puede llegar en pocos años a una crisis extrema, fragmentando los elementos de cohesión de cada Estado en múltiples nichos de mercado. Porque

²⁶ La TDT permite ofrecer a los usuarios servicios de diverso tipo: a) Servicios de profundización de la oferta actual: EPG, multipantalla, nuevos servicios enriquecidos (contenidos cinematográficos, musicales, etc) pantalla 16:9, alta definición...; b) Nuevos servicios de claro interés general: administración electrónica *on line*, tiempo, tráfico, acceso a Internet rápido (*e-mail, chats, forum...*), *e-learning*; y c) Nuevos servicios comerciales: sonido y video por demanda, juegos, apuestas, servicios transaccionales (*t-commerce. T-banking*), tiendas virtuales, televenta y tiendas virtuales, publicidad interactiva, mensajes SMS...

hoy se está configurando una nueva televisión multicanal y multiservicios cuya unidad básica no es el programa sino el “múltiple”. Sin una seria adaptación a ese contexto, la radiotelevisión pública iría -paulatina pero irremisiblemente- bajando sus audiencias y su influencia social hasta hacerse irrelevante en el sistema televisivo y comunicativo del futuro. Junto a un papel central en el DAB y la TDT, las cadenas públicas deben estar presentes, pues, en todas las redes digitales de contenidos audiovisuales. Esto lleva a muchos países a establecer obligaciones de “*must carry*” en todas las plataformas privadas²⁷.

La propia normativa europea, que regula las ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, ha avalado la diversificación de actividades de estas entidades, incluyendo los servicios en línea²⁸. Desde diversas instancias europeas se ha insistido precisamente en la necesidad, en este marco, de que los Estados provean a la radiotelevisión pública de los recursos necesarios para estas nuevas misiones, especialmente en la transición digital²⁹.

2.2.2. Doctrina y jurisprudencia europeas.

De la doctrina comunitaria, acuñada por la Comisión Europea mediante sus Directivas, Comunicaciones y Resoluciones citadas³⁰, surge un cuerpo jurídico que marca los márgenes que debe tener en cuenta cualquier propuesta en materia de radio y televisión pública en la Unión Europea. Esta doctrina se completa con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad

²⁷ El “*must carry*”, u obligación de transportar, forma parte de la tradición anglosajona de regulación y consiste en que las redes de cable o de satélite están obligadas legalmente a servir a sus usuarios los canales públicos en abierto, incluso asegurando el acceso a los no abonados a través de sus sistemas operativos.

²⁸ “Del mismo modo, la misión de servicio público podría incluir ciertos servicios que no son “programas” en el sentido tradicional, por ejemplo, los servicios de información en línea, en la medida en que subvienen –teniendo también cuenta el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital- las mismas necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad” (Comunicación de la Comisión. Sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión” Doc. nº 320, 15.11.2001).

²⁹ “Los Estados miembros deben crear las condiciones financieras, técnicas y otras requeridas para hacer capaz al servicio público de llevar a cabo esta misión en las mejores condiciones mientras se adapta el nuevo ambiente digital. A este respecto, el sentido de la misión del servicio público completo debe incluir la provisión de nuevos canales especializados, por ejemplo en el caso de la información, la educación y la cultura., por ejemplo, los EPG’s y los programas en servicios “*on line*”.”Frente a este incremento de los costes de adquisición, la producción y venta de programas, y a veces los costes de difusión, los estados-miembro deben dar al servicio público la posibilidad de tener acceso a los necesarios medios financieros para llenar su misión” (Consejo de Europa. Comité de Ministros. REC (2003) 9).

³⁰ Además de los documentos citados, es especialmente relevante la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios de radiodifusión (DOC 2001/C 320/04).

Europea³¹, de gran valor a la hora de precisar las posibilidades y condiciones del modelo europeo de radio y televisión públicas.

Con tales premisas, el modelo de televisión y radio públicas es plenamente legítimo en la Unión Europea si se ajusta a su regulación vigente³², con una serie de características:

- **Asignación legal:** La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de las obligaciones de servicio público mediante un instrumento legal adecuado, como una ley.
- **Definición precisa:** La definición legal de la función de servicio público de radio y televisión puede ser amplia y flexible; pero debe concretarse cualitativa y cuantitativamente, y ser precisada para los periodos que se determinen en dichos marcos normativos o mediante la figura de un contrato-programa.
- **Subvención establecida previamente:** Los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse con carácter previo al gasto, de forma objetiva y transparente y mediante un instrumento jurídico adecuado. Esa compensación debe ser estable y suficiente para el cumplimiento de la función de servicio público, y se puede fijar anualmente mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio³³

³¹ Ilustrativa a estos efectos resulta la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 24 de Julio de 2003 en el Asunto *Altmark Trans*, sobre la acción del servicio público en el sector de los transportes.

³² El papel del servicio público, en general, se encuentra reconocido por el Tratado, que recoge en el apartado 2 del artículo 86 lo siguiente: “Las empresas encargadas de la gestión de servicios públicos de interés general o que tengan carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad”.

La expresión “servicio público”, de acuerdo con lo establecido por el artículo 16 del Tratado de la CE y la declaración (nº 13) aneja al acta final del Tratado de Amsterdam, se remite a la expresión “servicios de interés económico general” utilizada en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado.

³³ Ver Asuntos 1999/C 340/08 sobre ampliaciones de capital u otras subvenciones específicas a favor de *France 2 y 3*, o 2002/C 85/05 sobre la financiación estatal prestada a *RTP* en los que la Comisión consideró que las aportaciones de capital y los préstamos otorgados por esos Estados, al haber sido definidas clara y legalmente, podían considerarse pagos de compensación por los costes del servicio público y por lo tanto eran compatibles con el Tratado de la CE, en virtud del apartado 2 del Art. 86.

- **Compensación proporcional:** La compensación financiera debe ser proporcional a la financiación estricta del cumplimiento de la misión de servicio público radiotelevisivo encomendado, incluida en su caso la prestación de servicios en línea. Es decir, no puede superar el nivel necesario para cubrir los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.
- **Eficacia en la gestión:** Cuando la elección de la entidad encargada de ejecutar obligaciones de servicio público radiotelevisivo se realice directamente, mediante designación por un instrumento legal (Estatuto, Ley...), el nivel de la compensación necesaria debe ser calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios para cumplir ese servicio público habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.
- **Financiación diversa:** La financiación mixta o diversa, mediante dinero público y venta de productos y servicios (publicidad, programas...) es perfectamente legítima y acorde con los tratados de la Unión Europea³⁴. Los ingresos comerciales deben ser en todo caso, restados del coste del servicio público para hallar sus costes netos, en cuyo caso no cabe hablar en absoluto de “doble financiación”.
- **Transparencia contable:** Puesto que la financiación diversa está siempre presente, aunque el conjunto de actividades está definida como misión de servicio público, es necesaria una contabilidad analítica. Esta contabilidad no es sólo fundamental para la transparencia y el control de la utilización de los fondos públicos, sino también para hacer posible que la Comisión y las autoridades nacionales responsables realicen su prueba de proporcionalidad y como mecanismo de control que evite subvenciones cruzadas.
- **Sin endeudamiento o aval ilimitado:** No cabe bajo ningún concepto la posibilidad de endeudamiento u otros mecanismos financieros o

³⁴ Así ha quedado reconocido en distintos procedimientos abiertos a los Estados francés, italiano o portugués entre 1999 y 2002.

contables que significaran un aval ilimitado, incompatible con la normativa vigente en materia de competencia.

- Control por una autoridad independiente: Es necesario garantizar que el servicio público se preste efectivamente según las modalidades previstas, y para ello resulta conveniente que una autoridad u organismo –independiente de la empresa que realiza el servicio– controle su aplicación. Este es el caso, especialmente, de las autoridades independientes de regulación (Consejos Audiovisuales o de la Comunicación).

2.2.3. El modelo de radiotelevisión pública europea.

Por vías y en plazos diversos, los Estados miembros de la Unión Europea han trasladado esta doctrina comunitaria a su correspondiente legislación y tradición institucional, adecuando así el modelo europeo general a sus peculiaridades sociales y políticas. Pero en todos ellos, con la sola excepción de España hasta ahora, hay un cumplimiento reconocido de esa normativa general, una independencia editorial avanzada, una distinción razonable de sus actividades y una financiación estable.

La definición y encomienda del servicio público.

La misión de servicio público está encomendada por ley en la mayor parte de los países europeos, y concretada mediante estatutos o contratos programa de medio plazo. Así, en el Reino Unido se articula dicho mandato mediante la figura de una Carta Real por diez años³⁵; y en el caso alemán se concreta a través las leyes de cada *länder*, y en el marco del conocido como Tratado o Convenio sobre el Régimen Jurídico de la radiodifusión, en vigor desde enero de 1992³⁶. En Francia, la Ley de agosto de 2000 define las misiones generales de servicio público de la sociedad *France Télévisions* y de sus filiales, con la obligación de presentar un informe anual ante el Parlamento. En el caso de

³⁵ La vigente Carta Real de 20 de diciembre de 1996, desarrollada por el Acuerdo de 25 de enero de 1996 entre el Secretario de Estado de su Majestad y la *BBC*, concreta la “Provisión de servicios públicos” de radiodifusión. En la actualidad, se encuentra abierto el procedimiento de revisión de la Carta Real vigente cuyo periodo de vigencia expira el 31 de diciembre de 2006

³⁶ Parte del marco legal es el Convenio sobre el Régimen Jurídico de la Radiotelevisión cuya séptima (y de momento última revisión) entró en vigor el pasado 1º de abril de 2004, y que fija el papel del servicio público de radiodifusión.

Portugal, tras el Informe del Grupo de Trabajo, se adopta también una definición amplia en la Ley 32/2003: una programación de calidad, equilibrada y diversificada, que contribuya a la formación cultural y cívica de los telespectadores, promoviendo el pluralismo político, religioso, social y cultural, y el acceso de todos los telespectadores a la información, a la cultura, a la educación y al entretenimiento de calidad.

La independencia y el control de la radiotelevisión pública

La autonomía editorial sobre la información y sobre la programación general es una conquista paulatina de la mayor parte de las radios y televisiones públicas europeas, que hoy parece conseguida en muy alto grado. Las polémicas recientes sobre la *BBC* y la guerra de Irak no hacen sino confirmar esta regla general.

El nombramiento de los directivos y consejeros en las televisiones públicas europeas adopta formas muy diversas, pero con el objetivo siempre de garantizar la representatividad plural de la sociedad y el distanciamiento respecto de los Gobiernos. Estos mecanismos de independencia aparecen menos reglados allá donde existe una larga tradición institucional del servicio público, como es el caso del Reino Unido y su designación del Directorio de la *BBC* (*Board of Governors*) por la Reina, y más formalizados cuando la tradición de independencia es más reciente, como en Francia, en Italia o Portugal.

La paulatina implantación de organismos reguladores independientes, en todos los países europeos, según la reiterada recomendación comunitaria³⁷—con la única salvedad señalada de España— ha dado un impulso decisivo a esta autonomía editorial, al depositar en las autoridades audiovisuales independientes una parte importante del control del cumplimiento del servicio público. De esta forma, el *CSA* francés (Consejo Superior del Audiovisual) no sólo tiene amplias competencias en el nombramiento de los consejeros de las radiotelevisiones públicas, sino que vigila el cumplimiento de sus cuadernos de obligaciones (*cahiers de charges*).

³⁷ La Comisión Europea ha recomendado reiteradamente la formación de autoridades reguladoras que “no deben depender del Gobierno ni de los operadores” (COM 1999, 657: Principios y directrices de la política comunitaria en el audiovisual en la era digital). De la misma forma, el Consejo de Europa ha recomendado a los Estados-miembro “instaurar (...) autoridades independientes de regulación del sector de la radiodifusión” (Rec. 2000/23).

En Alemania, las misiones de servicio público están controladas por los consejos regionales de radiotelevisión, con amplia presencia de la sociedad civil, pero también por las autoridades de regulación de los *länder* y su acción concertada. Funciones totales o parciales de control, en este sentido, tienen también la italiana Autoridad para la Garantía en las Comunicaciones, según la Ley Gasparri de 2004, o cada vez más la *OFCOM* británica, así como la portuguesa Alta Autoridad de la Comunicación Social.

Las actividades del servicio público.

Los instrumentos legales fijados en la mayor parte de los países de la UE concretan las especificidades y misiones del servicio público, dando así base obligatoria a la distinción y legitimidad de sus actividades.

Todos los estudios comparativos de los últimos años sobre programaciones, aunque marcan diferencias de gustos y culturas notables entre los países anglosajones y latinos, entre el Norte y el Sur de Europa, destacan como notas claramente distintivas de la oferta pública respecto a la comercial, la preponderancia de la información, que se mantiene como un elemento clave de la identidad del servicio público, o la presencia todavía importante de la programación cultural y educativa.

Dentro de un mucho menor peso de la ficción que en la televisión privada, el servicio público ofrece más variedad de formatos y, especialmente, da mayor importancia al largometraje y otras modalidades de ficción, como por ejemplo, telefilmes o miniserias. Esta mayor diversidad e innovación se manifiesta en el conjunto de las programaciones públicas europeas, aumentando la presencia de los concursos, los deportes y los contenidos de interés sectorial o minoritarios. El derecho de acceso de organizaciones sociales, sindicales y profesionales está presente también en las emisiones de varios países, como Italia, Francia, Portugal o Bélgica.

En la mayor parte de las obligaciones específicas del servicio público se concretan, por otro lado, porcentajes de producción propia elevados y compromisos singulares de emisión de producción nacional y europea, acompañados a obligaciones precisas de inversión en la producción independiente, entre otros rubros que dibujan exigencias más estrictas que los de las cadenas comerciales.

Pese a estas misiones propias del servicio público, que en ocasiones podrían ir aparentemente contra su capacidad de atracción de amplias parcelas de audiencia, los canales públicos europeos se mantienen en tasas medias de *share* conjunto, entre el 38 y el 46 por 100 en cada país, con una notable estabilidad en los últimos años.

Por otra parte, la mayoría de las radiotelevisiónes públicas han comenzado, en seguimiento de planes estratégicos previos, un desarrollo intensivo de canales temáticos digitales en abierto y de servicios en línea, como prólogo a su adecuación a la era digital. Destaca de nuevo el caso de la *BBC*, cuyos informes sobre el futuro del servicio público en la Sociedad de la Información³⁸ así como su oferta nueva en TDT y en Internet constituyen sin duda un ejemplo destacado.

Las fuentes financieras del servicio público.

En la mayor parte de los países europeos occidentales sigue vigente como fuente preferente de financiación la tasa o canon (*redevance, licence fee...*), implantada desde hace décadas con carácter finalista. En cualquier caso, esa tasa ha de ajustarse también en función de los costes demostrados del servicio público. Y se suma generalmente a otras diversas fuentes de dinero público, procedentes del Presupuesto General del Estado³⁹. En el Reino Unido y en Alemania, el Ministerio de Asuntos Exteriores paga el coste de la radiotelevisión exterior (*BBC Worldwide, Deutsche Welle*), en Francia el Estado compensa a *France Télévisions* por las amplias exenciones de la *redevance* otorgadas a colectivos desfavorecidos (parados, jubilados..), en otros países, el Estado ha acudido puntualmente a compensar directamente los déficit comprobados en el servicio público. Por otra parte, el deterioro del canon como fuente financiera básica se muestra en los niveles de fraude alcanzados (entre el 6 por 100 en Alemania y el 20 por 100 en Italia), y en el alto coste de su recaudación, obligando en algunas naciones a cambiar el

³⁸ Véase, entre otros informes y documentos: “*BBC declares its public purposes for the new millennium*” (1999), “*The BBC 2002 and beyond*”.

³⁹ En 2002, las sociedades públicas *S4C* británica, la *NPB* holandesa, las dos sociedades belgas y la *RTP* portuguesa recibieron dinero sólo por subvenciones directas del Estado. Mientras que las dos empresas alemanas, la *DR* danesa y la *BBC* recibieron ingresos por este concepto además de por el canon, aunque en una cuantía pequeña salvo en el caso de la *BBC* en que las subvenciones supusieron el 5,7 % de los ingresos.

sistema recaudatorio, como su integración en la contribución por la propiedad de la vivienda en la reforma reciente de Francia⁴⁰.

Sea por el canon o por el dinero público en general, con o sin publicidad, las radiotelevisiónes públicas europeas han logrado objetivar mecanismos de evaluación del coste del servicio público, legalmente establecidos, reconocidos por la UE y que permiten una estabilidad presupuestaria plurianual. Así, en Francia, tras la Ley de agosto de 2000, hay un sistema basado en un contrato de objetivos de carácter plurianual en el que se fijan los recursos que han de ser aportados por el Estado y por la propia *France Télévisions*, y el Parlamento francés vota, anualmente, el presupuesto de los tres canales (contrato de 20-12-2001, para el periodo 2001-2005). En Alemania, una comisión de expertos independientes (*KEF*) evalúa las necesidades financieras. Y, en el caso de Portugal, el vigente contrato de concesión establece los términos de la compensación financiera del Estado portugués en la forma jurídica de una indemnización compensatoria fijada anualmente, pero programada cada cuatro años.

Según estudios comparativos del Observatorio Audiovisual Europeo, las radiotelevisiónes públicas de la UE (excluido Luxemburgo), se financiaban, como media de los años 90, en un 67 por 100 por los fondos públicos y sólo en un 28 por 100 por ingresos comerciales (un 19 por 100 por publicidad), con un 5,1 por 100 de otras fuentes. Los ingresos publicitarios de estas empresas crecían menos de la mitad que los de las cadenas comerciales, pero las cantidades de dinero público recibidas mostraban una notable estabilidad.

Las aportaciones públicas supusieron en la televisión alemana, en 2002, un 83,7 por 100 de los costes de la cadena *ZDF* y poco menos del 82 por 100 de los de la *ARD* (un 82,3 por 100 para el conjunto). En el Reino Unido, la *BBC*, radio y televisión, cubrió con el dinero público el 72,9 por 100 de sus costes. Y, siempre en el mismo año, la radiotelevisión pública francesa cubrió algo más del 64 por 100 de sus gastos con la financiación pública, porcentaje que se redujo al 54 por 100 en la *RAI*.

Por contraste, RTVE recibió aportaciones públicas muy inferiores a esas cifras europeas: el 5,3 por 100 de los gastos en 2002 y el 8,6 por 100 de sus ingresos. Si contabilizáramos también como apoyo público la deuda avalada por el Estado en ese año (768 M€), los porcentajes alcanzarían el 57 por 100 de los

⁴⁰ En 2002, el canon ascendía a: 194 euros por hogar en Alemania; 172 en el Reino Unido; 116 en Francia y 97 en Italia.

gastos y al 45,4 por 100 de los ingresos. Ateniéndonos al déficit del ejercicio, la aportación (subvención más aval por pérdidas) de 680 M€ supone el 45,8 por 100 de los gastos (1.482 M€), y si no se considera el peso de los intereses provenientes de la deuda acumulada (221 M€), el déficit de explotación del ejercicio (459 M€), totalmente cubierto por el Estado, queda en el 29,4 por 100 de los gastos.

Con la excepción de España, en todos los países europeos en donde la radiotelevisión pública emite publicidad⁴¹, ésta se ha limitado, en cantidades de tiempo, muy por debajo de los niveles máximos permitidos por la normativa europea. Reformas legales de los últimos años, como las de Francia y Alemania (2001) o Portugal (2003), han tendido a bajar aun más estos límites para acentuar la autonomía financiera de la radiotelevisión pública respecto a la presión comercial, incrementando por tanto el peso de la financiación pública.

La reforma de la *RTP* portuguesa, la más reciente de nuestro entorno y más próxima por su situación de partida (1.200 M€ de endeudamiento acumulado), se implantó en 2003, manteniendo las dos cadenas de televisión, aumentando las sinergias entre radio y televisión, disminuyendo la emisión de publicidad y reforzando la autonomía política y financiera del servicio público. Los ajustes de plantilla y de gastos (de 345 M€ en 2002 a 260 M€ en 2004) resultaban obligados ante las dimensiones alcanzadas por el Grupo en relación a la población y al PIB del país.

Las únicas reformas anunciadas en sentido contrario en los últimos meses son las de Italia y Dinamarca, decididos a sacar a bolsa en un próximo futuro una parte de las acciones de la radiotelevisión pública. Los proyectos sobre la *RAI* podrían suponer la salida a bolsa en forma de OPV de un 20-30 por 100 del capital. Más allá de la singularidad italiana –con tres cadenas privadas de la empresa *Mediaset*, propiedad del Primer Ministro Silvio Berlusconi, que acumulan un 69 por 100 del mercado publicitario-, parece evidente que, si la presión publicitaria excesiva ha resultado históricamente contradictoria con el servicio público, éste difícilmente sobrevivirá frente a la lógica de beneficios

⁴¹ En 14 de las 17 sociedades analizadas en la UE con aportación de fondos públicos, se recibieron también ingresos derivados de la publicidad y el patrocinio, aunque la proporción de ésta respecto a los ingresos totales varía mucho entre cadenas: RTVE encabeza la clasificación con un porcentaje del 70,3 % de sus ingresos (39 % si se considera el aval del año), seguida de la danesa TV2 con un 61,5 %, un 40,5 % para la *RAI*, un 29,7 % para *France Télévisions* y un 2,6 % para la *ARD*. Al margen de la publicidad, la *BBC* obtuvo en 2002 un 19 % de sus ingresos por otras vías, especialmente la venta de programas.

económicos y de creación de valor para el accionista, propia de la Bolsa. Esta dinámica podría ser llevada a su culminación inmediata en los proyectos anunciados por el Gobierno danés, con la venta de entre el 51 y el 66 por 100 del canal TV2, tras la condena por la Comisión Europea a que esta cadena devuelva ayudas estatales ilegales recibidas anteriormente (84,8 M€)⁴².

Muy diferente es el caso de la *BBC*, en donde, tras sus déficit en 2001-2004 y como preparación para la negociación de la nueva Carta Real, han impulsado una serie de medidas de reducción de costes, entre ellas una descentralización productiva mayor hacia las regiones, una menor producción propia (mantenida en todo caso por encima del 50 por 100) y una fuerte reducción de empleo (relativa sobre una plantilla que supera los 28.000 empleos). Por recursos, plantilla y, sobre todo, prestigio indiscutible entre los ciudadanos británicos, la *BBC* continúa siendo una de las grandes radiotelevisiónes públicas europeas.

El coste de la radiotelevisión pública.

Aunque los costes de las radiotelevisiónes públicas de la UE ofrecen un abanico muy variado, al producirse en países de muy diferente población y riqueza, pueden encontrarse parámetros de comparación y homologación.

Así, y relacionando la financiación pública con el PIB (Producto Interior Bruto), los fondos de este origen facilitados en Alemania a la *ARD-ZDF* ascendieron en conjunto, en 2002, al 0,31 por 100, porcentaje que se situaba en el Reino Unido en el 0,27 por 100 (cadenas *BBC* y *S4C*), y en el 0,12 por 100 para Francia, o el 0,11 por 100 para Italia. En contraste, las subvenciones recibidas por RTVE para ese mismo año representaban poco más del 0,01 por 100 del PIB; considerando la deuda financiera de ese año, se situaban en el 0,10 por 100, y con el incremento del aval, llegaban al 0,12 por 100, es decir, un nivel similar al de Francia, Italia o Portugal, pero claramente inferior al del resto (véanse tablas adjuntas).

⁴² La Comisión Europea notificó a Dinamarca, el 21 de Enero de 2003, un procedimiento en relación con la financiación pública del radiodifusor público TV2. Y consideró que las autoridades danesas habían compensado más de lo estrictamente necesario los costes netos del servicio público que afectaban a esta cadena, obligando a devolver el exceso de subvención.

DESGLOSE ECONÓMICO COMPARADO (I) 2002 (M€)								
CONCEPTO	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
PAIS	ENTIDADES	CANON/SUBV SUMA (M€)	PUBLIC.	OTRAS VENTAS	INGRESOS	GASTOS	HABTS. (millones)	PIB (mM€)
ALEMANIA	ARD ZDF	6.530 / 80 6.610	301	1.103	8.013	8.030	82	2.155
FRANCIA	FR-TV RADIO FR	1.882 / --	701	172	2.755 (1)	2.290 (2)	60	1.527
ITALIA	RAI	1.382 / --	1.038	146	2.566	2.558	57	1.262
REINO UNIDO	BBC SC4	4.082 / 434 4.516	14	1.040	5.570	6.196	60	1.662
ESPAÑA Con aval	RTVE	83 / 768 851 (3)	674	202	1.727	1.261 / 221 482 (4)	40	697

DESGLOSE ECONÓMICO COMPARADO (II) 2002 (M€)								
CONCEPTO	ENTIDADES	AYUDA POR HOGAR (€)	GTS / HAB (6/7) (€)	AYUDA/HAB (2/7) (€)	AYUDA/GTS (2/6) %	PUB/GTS (3/6) %	GTS/PIB (6/8) %	AYUDA/PIB (2/8) %
ALEMANIA	ARD ZDF	194	98	81	82,3	3,7	0,37	0,31
FRANCIA	FR-TV RADIO FR	116	38 (2)	31	82,2 (2)	23,9	0,15 (2)	0,12
ITALIA	RAI	98	45	24	54	40,6	0,20	0,11
REINO UNIDO	BBC SC4	172	103	75	72,9	0,22	0,37	0,27
ESPAÑA	RTVE	61	37	21	57	45,4	0,21	0,12

(1) 411 son de canon específico de Radio.

(2) Sólo *France Télévisions*.

(3) Subvención / incremento, en el año, de la deuda avalada por el Estado.

(4) Gastos de explotación / gastos financieros, según balance.

Fuentes: SEPI, EBU-UER Guides, Observatorio Europeo de la Comunicación, FMI y elaboración propia. Últimos datos completos publicados hasta enero de 2005.

Atendiendo al coste total de la radiotelevisión pública estatal, en relación al PIB de cada país, los gastos de RTVE se sitúan también en una zona intermedia: un 0,21 por 100 del PIB en España, frente al 0,37 por 100 de la televisión pública británica, al 0,38 por 100 de la alemana, o al 0,30 por 100 de Portugal y, finalmente, al 0,15 por 100 de *France Télévisions* (sin contar ARTE o TV5). En el caso español, hay que señalar que esta estimación incluye el coste de intereses pagado anualmente por la deuda acumulada (inexistente en otros países), ya que sin él sería de 0,19 por 100.

El gasto público por habitante y año (canon y subvenciones sumadas) es otra relación útil para homogeneizar y parangonar las situaciones financieras europeas. En el caso alemán se eleva a 81 euros por persona, a 75 en el Reino Unido y 31 en Francia o 24 en Italia, mientras que en el caso español supone 2 euros por habitante (sólo subvenciones directas), 21 euros si se tiene en cuenta la deuda avalada estatalmente (851 M€) y 13 si no se consideran los gastos financieros ocasionados por la deuda (221 M€).

En definitiva, en el ámbito legal o en el de la programación, desde la perspectiva jurídica, política o económica, el contraste entre las radiotelevisiónes públicas española y europeas, permite encuadrar la situación de RTVE en un marco más amplio y desgajar orientaciones importantes para la necesaria reforma de su modelo.

2.3. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS AGENCIAS DE INFORMACIÓN

La función de las Agencias de información o de noticias corresponde a la de un mayorista en la recogida, tratamiento y difusión de la información de los “acontecimientos” de actualidad; pero también de sus antecedentes o documentación. Un papel complejo, que se remonta a la primera mitad del Siglo XIX (*Havas, Reuters, AP*), pero que ha evolucionado, notablemente, desde el servicio original a la prensa escrita, hacia la demanda creciente de los medios audiovisuales de información en todos los soportes (audio y vídeo además de fotos, gráficos...), así como, desde los años 90, hacia las redes y lenguajes digitales como Internet o el multimedia. En este último período, la internacionalización y la especialización de servicios, la diversificación multimedia y las demandas no mediáticas, parecen objetivos obligados para la supervivencia en el sector. En todo caso, un consenso generalizado entre los expertos apunta, claramente, a que las agencias de información que no se

adecúen plenamente a las redes digitales desaparecerán en menos de una década.

Bajo la presión de estos profundos cambios tecnológicos y de mercado, las agencias de información han continuado jugando un papel de gran influencia en un entorno peculiar, donde sus altos costes limitan la rentabilidad y componen un escenario difícilmente atractivo para la entrada de nuevos agentes. De hecho, y pese al florecimiento de una competencia creciente en demandas especializadas, este mercado sigue dominado, como en sus inicios, por unas pocas grandes agencias de proyección mundial (*AP*, *Reuters*, *AFP*), pero de fuerte base nacional y de facturación limitada, pese a su gran potencia. Les siguen una multitud de agencias de origen y repercusión nacional cuyo esfuerzo testimonia, también, la trascendencia de estos actores en términos de identidad, de proyección de las lenguas y las culturas, y de repercusión diplomática. La concentración en grandes grupos multimedia y transnacionales, que tienden a generar sus propios servicios informativos orientados por sus perspectivas ideológicas y sus intereses comerciales, compone otro factor de concurrencia en ascenso frente a las agencias.

De hecho, incluso el ámbito de las grandes agencias mundiales está cíclicamente afectado de crisis financieras en las dos últimas décadas. Una de las grandes firmas estadounidenses, *UPI*, comenzó un profundo declive desde 1992 hasta su casi desaparición. *Associated Press* y *France Press* han sufrido también crisis importantes en las dos últimas décadas. *Reuters*, la gran agencia británica, centro de una gran reorientación de negocios hacia el mundo financiero y de una pionera reconversión digital, ha anunciado hace pocos meses –tras sus graves pérdidas de 2003– un plan de ahorros, con recorte de empleos incluido, y la descentralización internacional a la India de varios de sus servicios. Entre las agencias de orden nacional, cabe recordar la reestructuración de *Lusa*, de Portugal, en 2003 o la crisis actual, con amplio debate político, de *Notimex* en México⁴³.

⁴³ El caso de *Notimex* es ilustrativo de las dificultades de una agencia nacional en un país de grandes dimensiones respecto al mundo hispano. Tras el recorte de sus ingresos estatales en más de un tercio desde 2000 (desde 134 millones de pesos a 82 en 2004), que representan todavía un 71,4 % de sus ingresos totales (2003) y la consiguiente crisis, la Presidencia del Gobierno ha anunciado una reforma legal para garantizar su plena autonomía editorial respecto de los Gobiernos, en línea con la petición expresa de la Cámara de Diputados, que reclamó, además, una financiación estable y una “representatividad social equilibrada” en su control, incluyendo la figura del *ombudsman* independiente.

En esta particular actividad no se da ciertamente la unanimidad europea, sobre modelos de agencias nacionales, que podemos encontrar en el campo de la radiotelevisión pública, obedeciendo su conformación en cada país a tradiciones y circunstancias muy diversas. Así, en el mundo anglosajón (en el Reino Unido como en los EE.UU.), el modelo habitual es el de agencias cooperativas entre los grandes medios de comunicación, como empresas sin afán de lucro, como es el caso original de *Reuters*⁴⁴ (o como el de *AP* en los USA), pero también de la *DPA* (*Deutsche Presse Agentur*) en Alemania, o de *ANSA* (*Agencia Nazionale Stampa Associata*) en Italia. En todo caso, y con la excepción notoria de Gran Bretaña, en muchos países en donde la agencia nacional más importante no está participada por el Estado, éste colabora ampliamente a su mantenimiento financiero mediante subvenciones, exenciones fiscales, ayudas a la inversión, tarifas preferenciales sobre comunicaciones, etc.

La coincidencia de la existencia de grandes agencias nacionales públicas de información en países del sur de Europa como Francia o Portugal, al igual que en España, parece ir más allá de la supervivencia de instituciones históricas. En estos tres casos, en efecto, se trata de países con idiomas y culturas potentes que trascienden con mucho a sus respectivos territorios. En los tres sin embargo, esa gran influencia internacional no parece bastar, al menos todavía, para asegurar una masa crítica de negocio que permita que una gran agencia sobreviva con los solos recursos del mercado, al contrario de lo que ocurre en los países anglosajones y, quizás por ello, no han generado agencias cooperativas de gran proyección nacional e internacional. Por ende, los dos ejemplos europeos que guardan similitudes con EFE han sufrido crisis financieras y reformas legales importantes en los últimos años.

France Press, que remonta su historia a la herencia de *Havas* (1832-35), es un organismo autónomo desde la Ley de 1957, con la función de ser un instrumento susceptible de “buscar en Francia como en el extranjero los elementos de una información completa y objetiva”, así como “ponerlos a la disposición de los usuarios”. En su Consejo de Administración se sientan representantes minoritarios del Gobierno (3 de 15) junto a miembros del audiovisual público, de la prensa nacional y regional, y de los sindicatos, que eligen a su Presidente por mayoría amplia. La agencia mantiene una convención, anualmente firmada con el Gobierno, que representaba el 46 por

⁴⁴ *Reuters* cotiza en bolsa desde 1984 en que se convirtió en *Reuters Holding PLC*, pero los votos de los accionistas son desiguales, y la *Reuters Founder Share Company* posee una acción de oro.

100 de los ingresos totales en 1996 (40 por 100 en 2000). Su Plan Estratégico 1990-94 no evitó una nueva crisis financiera entre 1994-98; pero en 2003 firmó con el Estado un nuevo contrato de objetivos que incluye inversiones para nuevas tecnologías y para el impulso de la empresa en el área internacional, especialmente en la UE. En total, recibió del Estado 100,2 M€ en 2003 (103,2 en 2004), en contrapartida por su misión de servicio público y su esfuerzo de gestión, que implicaba un control de sus gastos y un notable trabajo comercial, sobre todo hacia el mercado exterior, que representaba ya casi el 30 por 100 de sus ingresos.

A menor escala, es también significativo el caso de *LUSA*, la agencia nacional portuguesa que, desde enero de 2004, ha puesto en práctica un nuevo contrato-programa con el Estado, así como una Comisión para la verificación de su cumplimiento. La reforma mantiene una aportación estatal ampliamente mayoritaria (13,15 M€, un 73 por 100 de los ingresos, frente a los 4,84 M€ de ingresos por venta de servicios), pero dispone, asimismo, de un plan empresarial de reducción de costes operacionales y de diversificación comercial. En el balance provisional del primer semestre de 2004 se ha comprobado un aumento de su capacidad informativa hacia nuevos productos y un incremento de los ingresos, pendiente aún la agencia de una fuerte inversión en tecnologías digitales.

En ambos casos, como en otros modelos nacionales de subvenciones estatales a agencias nacionales, por diversos conceptos, nunca ha habido objeciones desde la Comisión Europea a empresas y actividades que parecen encajar, adecuadamente, en la doctrina por ella acuñada para el servicio público si cumplen unas condiciones prefijadas.

3

PROPUESTAS RESPECTO A RTVE

3.1. PRINCIPIOS DE LEGITIMIDAD Y FUNCIONES DEL SERVICIO PÚBLICO, EN ESPAÑA.

Como hemos visto anteriormente (Cap. 2.2), la doctrina y la regulación europeas refrendan ampliamente el concepto de “servicio público”, y la posibilidad de que sea confiado a entidades públicas, con condiciones expresas de que cada país miembro de la Unión Europea establezca, legalmente, los principios y definiciones precisas que permitan el control de su cumplimiento y financiación.

3.1.1. Las insuficiencias del Estatuto de la Radio y la Televisión.

El Estatuto de 1980 define a la Radiotelevisión pública como un “servicio público esencial”. Dicha definición deriva del supuesto de que la radiotelevisión es un bien común que satisface derechos y necesidades colectivas fundamentales, constitucionalmente protegidas y que, por tanto, técnicamente, ha de tener un alcance universal y ser accesible a todos los ciudadanos. En cuanto a sus contenidos, debe ser tutelada a fin de que cumpla las funciones inherentes a la condición de servicio público.

Desde el punto de vista técnico, la radiotelevisión fue, desde el principio, considerada servicio público, entre otras razones, por la limitación de las frecuencias disponibles, especialmente cuando la difusión se realizaba únicamente por ondas hertzianas. Además, el compromiso de universalidad, que concierne especialmente a las radios y las televisiones públicas, indicaba que éstas deben llegar a todos los ciudadanos; que deben ser, por lo tanto, gratuitas y carecer de limitaciones técnicas y geográficas. En este sentido, la justificación técnica de la consideración de la radiotelevisión como servicio público tiene, además, una explicación histórica, según la cual a la radiotelevisión debía aplicársele un régimen similar al de las comunicaciones telegráficas y telefónicas, de forma que el acceso a tales medios tuviera efectivamente un alcance universal.

Pero la función de servicio público no se agota ni se explica únicamente por las consideraciones de carácter técnico. La radio y, en especial, la televisión son, hoy por hoy, los medios con más impacto e influencia en las personas y

en la sociedad en su conjunto. Constituyen un poderoso factor de socialización, dirigido a un público amplio e indeterminado, que afecta a la creación de representaciones y valores sociales de todos los ciudadanos, pero muy especialmente a la formación de los menores, los más expuestos y más indefensos ante las influencias positivas o negativas del entorno. Por ello se hace imprescindible una intervención del Estado destinada a evitar que la radiotelevisión esté únicamente mediatizada por intereses particulares.

Ambas características –la necesidad técnica de llegar a todos y la gran capacidad de mediatizar el conocimiento y contribuir a la formación de las personas– justifican que la televisión y la radio públicas sean los medios más tutelados por el Estado. La declaración de la radiotelevisión como “servicio público” legitima, en Europa, tal intervención. Por lo que a España se refiere, para que la ley reserve al sector público un servicio, éste ha de tener la consideración de “esencial”. Así lo dice el Art.128.2 de la Constitución: “Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

Podría pensarse que el cambio tecnológico experimentado en los últimos años por las telecomunicaciones, no limitadas ya exclusivamente a la transmisión por ondas hertzianas, habría dejado de justificar la definición de la radiotelevisión como servicio público esencial. Es cierto que el cable y el satélite no permiten aludir tan claramente a la limitación de frecuencias disponibles como el factor determinante de la intervención estatal ante unos recursos escasos (aunque el cable continúa sujeto a licencias monopolistas por territorios), pero las ondas hertzianas siguen siendo un recurso limitado, pese a su ampliación por las tecnologías digitales. No obstante, la consideración de servicio público, como acabamos de ver, no se limita al sustento técnico, sino que encuentra su mayor razón de ser en la influencia de los contenidos de la radio y la televisión sobre la forma de vida y la convivencia de la ciudadanía.

Las grandes tendencias de la radiotelevisión comercial en las últimas décadas, como la concentración creciente, la internacionalización de los grupos mediáticos y la homogeneización de los contenidos en torno a algunos géneros y formatos más comerciales y su expansión por encima de las fronteras, no han hecho más que reforzar la idea de la necesidad del servicio público garantizado por el Estado.

Por ello, en la tradición europea, las misiones de servicio público se siguen confiando a los medios de propiedad y gestión públicas, los cuales, además de llegar a todos los ciudadanos de forma gratuita, deben ser especialmente garantes de los principios y valores democráticos y constitucionales, como el pluralismo, la independencia, la cohesión social, la igualdad y la diversidad. Pero este mismo papel esencial de garantes del servicio público, exige que tales organismos también estén sujetos a mecanismos democráticos y sometidos a un control público y transparente de sus misiones y su financiación.

En España, esta misma tradición se afirma desde la Ley 4/1980 que, aunque dispone en su preámbulo que la radiotelevisión es un servicio público esencial, no dice para qué lo es. El legislador omitió especificar y concretar, en la medida en que puede hacerlo una ley, las funciones de servicio público que deben realizar la radio y la televisión; y lo hizo pese a que la determinación de tales funciones es fundamental para establecer el régimen jurídico de la televisión y para decidir, en consecuencia, si estas funciones deben abandonarse a la iniciativa privada o es imprescindible que las asuma el Estado.

Las únicas referencias de la Ley a las funciones de servicio público son las contenidas al principio del preámbulo y en el artículo 4. En el preámbulo, se lee lo siguiente: “La radiodifusión y la televisión, configuradas como servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado, se conciben como vehículo especial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española 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”.

Más adelante, el Art. 4º dice: “La actividad de los medios de comunicación social del Estado se inspirará en los siguientes principios:

- a) La objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones.
- b) La separación entre informaciones y opiniones, la identificación de quienes sustentan estas últimas y su libre expresión, con los límites del apartado 4 del artículo 20 de la Constitución.
- c) El respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico.

- d) El respeto al honor, la fama, la vida privada de las personas y cuantos derechos y libertades reconoce la Constitución.
- e) La protección de la juventud y de la infancia.
- f) El respeto de los valores de igualdad recogidos en el artículo 14 de la Constitución”.

Son grandes principios abstractos, muy ambiciosos, pero enunciados de forma demasiado general para que puedan dar paso a una aplicación específica y, lo que es más importante, para que puedan ser verificables o controlables.

Once años después, y por la vía de una ley no específica sobre el audiovisual (Ley 24/2001, de 27 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), el legislador intentó acomodar la legislación española a las exigencias europeas, reformando el artículo 5 del Estatuto de 1980 para dar una definición más precisa, que encomendaba al Ente Público RTVE una función de servicio público conceptuada como “la producción y emisión de un conjunto equilibrado de programaciones y canales, generalistas y temáticos, de radio y televisión, con el fin de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales del conjunto de los ciudadanos, garantizando el acceso de la ciudadanía a la información, cultura, educación y entretenimiento de calidad”. Aunque ese nuevo artículo desarrollaba a continuación los objetivos que debían cumplir las programaciones de RTVE, “compatibilizando el objetivo de rentabilidad con el principio de eficiencia económica”, y los atribuía al “conjunto de las producciones y emisiones de radio y televisión efectuada por RTVE”, tal listado resultaba incompleto, no jerarquizado y difícilmente garantizable a falta de una mayor precisión y de un organismo externo de control.

Posteriormente, y cumplida esa condición exigida por la UE, tampoco ha habido una atención y un desarrollo efectivos previstos en la misma Ley de 1980, en su Art. 21: “El Gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de RTVE y, previa consulta al Consejo de Administración, hacerlas cumplir”.

El Ejecutivo, por el contrario, nunca hizo uso de esta atribución. Quizá por ello, el Tribunal Constitucional emitió una Sentencia en 1991 (STC 189/1991)

donde establece que, jurídicamente, al servicio público de la televisión no cabe exigirle un determinado contenido, una afirmación que se reitera en Sentencia posterior (127/1994): “La televisión está declarada servicio público sin distinción del medio técnico que utilice, ni de los contenidos que transmita. Así se establece en el Estatuto de Radio y televisión (Art. 1.2) y en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (Art. 2.1)”.

No parece aventurado afirmar que todos estos defectos e insuficiencias legislativas han tenido, como corolario, que no se haya desarrollado en España una práctica democrática de servicio público ni hayan sido establecidas las garantías necesarias para que la Radiotelevisión pública actuara con total independencia de la actividad política. Esta es la razón por la que se hace imprescindible que la nueva legislación determine más estrictamente y dé contenido preciso a la misión de servicio público, a partir del marco de derechos y deberes que la Constitución española establece, fijando asimismo sus mecanismos de evaluación y control.

3.1.2. El marco constitucional.

Es preciso, pues, que los medios de titularidad del Estado hagan un esfuerzo de concreción de las funciones de servicio público, de forma que resulte posible un control eficaz del cumplimiento de las mismas y que, a su vez, permita diferenciar claramente las obligaciones de los medios de comunicación públicos de las atribuidas con carácter general a los medios de comunicación privados.

El marco ético y jurídico de la cuestión es el que establece el Art. 20 de la Constitución, que proclama los siguientes derechos y los límites de los mismos:

- Derecho a la libertad de expresión, que otorga el poder de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

- Derecho a la información, bajo el cual se entiende tanto la comunicación libre de información veraz, como el poder de recibir dicha información a través de cualquier medio de difusión.
- Derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional de los periodistas o profesionales de la comunicación, con el fin de que puedan ejercer plenamente la libertad de información.
- Derecho de acceso. La Constitución fundamenta el desarrollo legislativo del derecho de los grupos sociales y políticos significativos a los medios de comunicación públicos. El Estatuto de RTVE, en su Art. 24, ratifica tal derecho, añadiendo que corresponde al Consejo de Administración y al Director general establecer los criterios para la distribución de espacios comunicativos a los grupos sociales y políticos.
- Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. El establecimiento de tal derecho por el Art. 18 constituye el reconocimiento de la dignidad esencial de cualquier ser humano, sea cual sea su condición. El Art. 20 determina, además, que dichos derechos constituyen un límite claro a la libertad de expresión. La Ley Orgánica 1/1982 de derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen es explícita en cuanto a las ocasiones y el procedimiento por el que es legítimo hacer uso de la imagen o la intimidad de determinados personajes.
- Derecho de la infancia y la juventud a ser protegida. La obligación de proteger especialmente a niños, adolescentes y jóvenes pone de manifiesto la función educadora y el papel socializador que los medios públicos, y en especial la televisión, deben asumir no permitiendo que determinadas programaciones tengan lugar en el horario que la transposición española de la Directiva europea determina como “horario protegido”.

Además del artículo 20 de la Constitución, en otros artículos del Título I, referido a los Derechos y Libertades fundamentales, se establecen otros valores, principios y derechos, que no deben ser ignorados en la determinación de las funciones de servicio público. Así, en los artículos que se citan a continuación, se establecen como obligaciones del Estado la promoción y garantía de:

- La libertad e igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran (Art. 9). Los medios de difusión públicos deben hacerse corresponsables de tal obligación, tratando de eliminar de la programación todo aquello que sea un obstáculo para el establecimiento de tales condiciones. La transmisión de determinados estereotipos discriminadores, así como de contextos excesivamente violentos y agresivos, pueden contribuir a crear imaginarios colectivos contrarios a las condiciones de libertad e igualdad.
- La educación y la libertad de enseñanza (Art. 27). Además de proclamar el derecho de todos a la educación, la Constitución especifica que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. El papel indiscutible que la televisión tiene en el proceso educativo de niños y jóvenes la hace asimismo corresponsable de entorpecer o contribuir al desarrollo y formación de la personalidad de las personas.
- El acceso a la cultura (Art. 44). Al igual que la educación, la cultura es reconocida como un bien público que debe llegar a todos, obligación de la que no pueden estar excluidos los medios más idóneos para difundir la cultura.
- La presunción de inocencia (Art. 24.2). Dada la especial vulnerabilidad de tal derecho en la llamada “sociedad de la información”, debe merecer una atención especial de los medios de difusión.

En conclusión, la Constitución ofrece un marco ético y jurídico suficiente para identificar los derechos y valores que se ven directamente amenazados por la omnipresencia de los medios audiovisuales en nuestro mundo. Tal es el supuesto desde el que hay que proponerse hacer lo que el legislador nunca hizo anteriormente, pese al mandato explícito del Estatuto de 1980, y que consiste en los siguientes pasos consecutivos:

- Definir y concretar las funciones de servicio público.
- Establecer el método adecuado para que sea posible medir y supervisar el cumplimiento estricto de tales funciones.
- Fijar la instancia externa que debe cumplir esa supervisión con garantías de neutralidad.

- Concretar unos criterios que justifiquen y permitan controlar la financiación pública de la radiotelevisión, tal como establece la Comisión Europea⁴⁵.

3.1.3. Las funciones vigentes del servicio público

La definición de las funciones de servicio público no sólo es un imperativo en España, habida cuenta del deterioro progresivo que, al parecer, vienen sufriendo la televisión pública y privada. Es también una necesidad derivada del Tratado de Ámsterdam, que faculta a los Estados europeos a concretar su posición como titulares del servicio público, siempre que garanticen la proporcionalidad y la transparencia en la financiación de dicho servicio.

En líneas generales, y pese a los grandes cambios tecnológicos y económicos, podemos afirmar que los objetivos fundamentales de la radio y la televisión pública no han cambiado. Una programación de servicio público ha de poder cumplir las tres funciones clásicas de informar, formar y entretener, aunque hoy se encuentren inevitablemente entremezcladas en la programación televisiva y en los hábitos de los ciudadanos. Ahora bien, ha de hacerlo marcando las diferencias y las distancias con respecto a las programaciones de los medios privados. Lo que el distintivo de “servicio público” debe añadir a esas tres funciones, propias de la televisión en general, es el propósito de servir al interés público y de perseguir no sólo la eficiencia económica, sino la rentabilidad social. A esto solemos llamarle “calidad” de la programación, un concepto en principio poco claro, pero que en la radiotelevisión pública adquiere caracteres insoslayables de diversidad de oferta para todos los públicos, de pluralismo político y social, de innovación y creatividad, de sello de excelencia técnica, estética y ética.

Dicho de otra forma: la radio y la televisión públicas no sólo han de ejercitarse en el empeño de evitar que los contenidos vulneren los principios y valores constitucionales, sino en el interés y propósito explícitos y verificables de

⁴⁵ “Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las reglas de ayuda del estado a la radiodifusión de servicio público” (2001/C320/04). En dicho documento se establece que la financiación pública estará de acuerdo con la regulación de la Unión europea: a) si existe una definición de servicio público; b) si esta definición no extiende la misión de servicio público para incluir actividades que no son las propias del servicio público; c) si se les ha confiado una tarea por medio de una ley, con el desarrollo de esa misión; d) si existe un mecanismo de control, ejercido por un organismo independiente, que asegure que el mandato de servicio público que se desarrolla cumple con la tarea confiada.

promover tales principios y valores. Así pues, ambos medios de difusión han de ser especialmente cuidadosos en la información que transmiten, no deben ignorar el papel que sin duda tienen en la formación de las personas, especialmente en la de la infancia, y han de ser capaces de proporcionar una programación de entretenimiento digna, respetuosa y no distorsionadora de los valores que inspiran la educación, la convivencia y el comportamiento cívico. De esta forma, las funciones de servicio público deberían ajustarse a los objetivos enumerados como específicos del servicio público por la Unión Europea de Radiodifusión, en 1993: “Una programación para todos, un servicio de base generalista con ampliaciones temáticas, un forum para el debate democrático, libre acceso del público a los principales sucesos, una referencia en materia de calidad, una abundante producción original y un espíritu innovador, un escaparate cultural, una contribución al refuerzo de la identidad europea así como a sus valores sociales y culturales, un motor de la investigación y del desarrollo tecnológico”.

3.1.4. Exigencias de la Sociedad de la Información.

Estos objetivos del servicio público, plenamente vigentes, necesitan sin embargo de una adecuación a las circunstancias nacidas de la evolución del entorno tecnológico y socioeconómico, de forma que sus actividades en un mundo digital, presididas por el interés general y la rentabilidad social, y por los principios inherentes a su tradición de servicio público, resulten adaptadas al mismo tiempo a la finalidad de una Sociedad de la Información y del Conocimiento, para todos los ciudadanos.

El servicio público en la Era Digital debe ajustarse, pues, a las siguientes características:

- Independencia de su línea editorial de información y contenidos en general, lo que exige ahora no sólo una organización autónoma respecto de los poderes políticos y económicos sino también una autonomía tecnológica (control y gestión de los múltiples que opera), extendida a la gestión (interfaces operativos, guías electrónicas de programación...) ⁴⁶.

⁴⁶ Como ha reconocido la Comisión Europea, entre otros organismos, “las EPG (Guías electrónicas de programación) plantean importantes cuestiones en relación con el pluralismo, la diversidad cultural y otros objetivos de interés general” COM (1999) 657, final. Bruselas 14-12-99. Comunicación de la Comisión sobre “Principios y directrices de la Política Comunitaria en el sector audiovisual en la Era Digital”.

- Responsabilidad y papel general como referencia y orientación de la calidad del conjunto del sistema televisivo, también en los canales temáticos y servicios digitales.
- Función de articulación y cohesión social, especialmente orientada ahora hacia la integración digital.
- Defensa coherente por tanto de estándares técnicos abiertos que permitan el acceso de todos los ciudadanos.
- Atención mantenida hacia la diversidad de ofertas para todos los públicos, situando a sus canales generalistas como corazón de su relación con los ciudadanos en el mundo digital, pero diversificando también estos contenidos y servicios hacia las nuevas demandas de cultura e información de calidad, y hacia las minorías de gustos e intereses, con especial preferencia por los segmentos sociales más desfavorecidos o más inermes ante las presiones del mercado (niños y jóvenes, inmigrantes, ...)
- Universalidad o preferencia general, en consecuencia, hacia una oferta abierta y gratuita, que resulte accesible y asequible para todos los ciudadanos.

La legislación española contemplaba ya desde 2001 estos aspectos novedosos del servicio público. En particular, la nueva redacción del Estatuto de 1980 (Art. 5), afirmaba: “El Ente Público RTVE promoverá activamente el desarrollo de la Sociedad de la Información, participando en el progreso tecnológico, utilizando todas las vías y medios de distribución y difusión, así como las nuevas técnicas de producción y de difusión de programas y servicios de comunicación audiovisual, y desarrollando nuevos servicios, incluidos los digitales y en línea, susceptibles de enriquecer o completar su oferta de programación, y acercando las diferentes Administraciones Públicas a los ciudadanos”.

Sin embargo, y como señalábamos ya en las funciones más “clásicas” de servicio público, poco se ha hecho desde entonces para definir, concretar y controlar el cumplimiento de estas nuevas funciones de la radiotelevisión pública en la Sociedad de la Información.

3.1.5. La misión actual del servicio público

Desde tal perspectiva, una definición más operativa de servicio público debería concretarse en las funciones o principios siguientes:

- Preservar y fomentar los principios constitucionales y los valores cívicos.

Los medios han de preservar el derecho a la libertad de expresión, sin menoscabo de otros derechos, como el respeto a la intimidad y a la imagen de las personas o la obligación de proteger a la infancia. La televisión pública debe, además, fomentar con su programación el civismo y el respeto a la dignidad humana.

- Promover la cohesión territorial.

La radio y la televisión públicas deben ser espacios que contribuyan a generar un paisaje cultural común, construido a partir de las distintas lenguas y de las variedades culturales presentes en España. En la estructura de un Estado Autonómico, este papel de vertebración territorial y de integración en una identidad común más amplia cobra una trascendencia vital para el mantenimiento y desarrollo de la convivencia. En el mismo sentido, el servicio público debe jugar un papel esencial en la información y el intercambio comunicativo dentro de la Unión Europea.

- Garantizar la universalidad de contenidos y destinatarios.

Las radios y las televisiones públicas han de cumplir con la obligación de ofrecer a la sociedad una gama de programación diversa y para todos los ciudadanos, de forma que todos puedan encontrar programas adecuados a sus gustos e intereses. Además, deberán satisfacer aquellos intereses especiales que no encajan en una dinámica de mercado y de beneficios económicos y que, por tanto, no son tenidos en cuenta por los operadores privados.

- Promover la integración social.

De forma específica, el servicio público debe orientarse a satisfacer las necesidades de información y cultura de las minorías más desfavorecidas de nuestra sociedad, en busca de su plena integración social. Es el caso de la atención a los requerimientos de las personas

discapacitadas, de la tercera edad, de los inmigrantes. Muy especialmente, por su relevancia futura para la sociedad, la radiodifusión pública debe atender a las necesidades de información, educación y entretenimiento de la infancia y la juventud, con especial vigilancia para sus problemas sociales más graves (drogas, accidentes, enfermedades de transmisión sexual...)

- Ser el punto de referencia de todo el sistema audiovisual.
En la asunción de las distintas funciones que le corresponden como servicio público, la radio y la televisión públicas han de convertirse en referencia ejemplar para el resto de los medios audiovisuales, tanto en la calidad ética y estética de la programación, como en lo que se refiere a la promoción y corrección en el uso del castellano. Ello incluye especialmente un compromiso de confianza con los espectadores en tiempos de programación y en la emisión publicitaria.
- Informar con pluralismo y veracidad.
La radio y televisión públicas han de ser los principales proveedores de noticias, con el contexto y la profundidad suficientes para dar a los ciudadanos una base firme para sus juicios de valor y su participación democrática. La información ha de ajustarse plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como a la norma de distinguir y separar, de forma perceptible, la información de la opinión. Los géneros informativos deben configurar un auténtico foro ciudadano de debate democrático y espacio público de consenso.
- Educar para la sociedad.
Independientemente de los formatos o canales educativos en sentido estricto, una función ineludible de la radiotelevisión es la de contribuir a la construcción de ciudadanía y a la formación para la convivencia pacífica. La educación o la cultura deben ser objeto de contenidos y franjas horarias determinadas, atentos a la divulgación del conocimiento artístico, científico y técnico y disponibles para todos los ciudadanos, pero además tienen que constituirse en un objetivo que guíe el flujo de la programación en general. La educación en valores sociales debe orientarse también a las cuestiones sociales más importantes, como el empleo, la salud, la

protección del medio ambiente, la solidaridad y la estima y valoración de la cultura.

- Estimular la participación democrática y promover la educación que ello comporta.

El desarrollo sistemático del derecho de acceso ha de permitir una participación más activa y real de la ciudadanía en la vida democrática. Pero toda la programación de servicio público debe insertar esa participación del ciudadano, como fuente, como actor y como destinatario, atendiendo además a sus derechos como consumidor. Al mismo tiempo, deberán aprovecharse todas las virtualidades del avance tecnológico a favor de una relación más interactiva con la audiencia.

- Promover la identidad cultural.

La radiotelevisión pública debe tener como objetivo esencial la promoción de la creación y difusión de la expresión cultural de los ciudadanos, lo cual significa asegurar espacios de relieve para el teatro, la música, la literatura, las artes plásticas, o nuevas formas de expresión cultural, pero también cumplir un papel motor del cine y de la producción audiovisual independiente. Esta función tiene un doble objetivo inseparable: reafirmar la identidad cultural y potenciar una industria de creciente importancia económica, que sólo podrá cumplirse maximizando y aprovechando la creatividad de todas nuestras culturas.

- Impulsar la proyección de España a escala internacional.

Las emisiones internacionales de radio y televisión tienen un papel esencial en la proyección hacia el exterior de las lenguas, culturas y realidades de España, y no agotan su objetivo en la atención a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero, sino que deben dirigirse hacia todo el público potencial de las lenguas y culturas españolas. El papel y el lugar que debe jugar el Estado en el ámbito internacional exigen, en paralelo, esa influencia informativa y cultural.

- Promover el acceso a la Sociedad de la Información para todos los ciudadanos.

Lo que implica no sólo impulsar la transición digital en las redes, sino también liderar la oferta de contenidos y servicios digitales, por

todas las redes posibles, de forma universal y accesible a todos los ciudadanos, y jugar un papel motor en la generalización de los beneficios de la Administración electrónica.

- Promover la creación digital y multimedia.
Así como la promoción de nuevos formatos audiovisuales, con un papel dinamizador del tejido creativo industrial español en ese campo que se prevé como fundamental para nuestra identidad cultural y para la economía española futura.

El cumplimiento de las funciones señaladas parte de dos compromisos que los medios de difusión públicos no pueden obviar. El primero es la consideración de la audiencia no como consumidor sino como ciudadano, libre por tanto de las derivaciones que implica una presión comercial dominante. El segundo compromiso es el de la radio y la televisión públicas con la búsqueda de una fuerte rentabilidad social, muy alejada de la rentabilidad económica, lo que permite proporcionar programas y servicios que no puede proporcionar la lógica del mercado.

3.1.6. Control y cumplimiento.

A fin de que se cumplan las funciones de servicio público señaladas --ya sean tradicionales y vigentes o sean nuevas en la Sociedad de la Información-- y la autoridad independiente pueda efectivamente evaluar ese cumplimiento, conviene que los medios públicos se obliguen a concretar sus objetivos periódicamente. Proponemos para ello las siguientes medidas:

- Establecimiento de un mandato-marco, que fije los objetivos del sistema público audiovisual en su conjunto, señalando la jerarquía y las prioridades entre los mismos. El mandato-marco será aprobado por el Parlamento, sobre la base de una propuesta del Consejo Audiovisual, y por un plazo de vigencia de nueve años. Más adelante, sintetizamos las líneas esenciales de ese mandato-marco y puntualizamos las funciones de control que debería tener el Consejo Audiovisual a este respecto.
- Establecimiento de un contrato-programa de duración trienal, que indique las aplicaciones concretas del mandato-marco para los medios audiovisuales de titularidad del Estado durante el período de

vigencia del contrato. El Consejo de Administración de RTVE será el encargado de proponer ese contrato-programa al Consejo Audiovisual para su elevación al Parlamento, de evaluar sus costes y su financiación para ese período trianual y para cada ejercicio, con reflejo en los Presupuestos Generales del Estado. El Consejo Audiovisual estará encargado de controlar su aplicación efectiva, elevando anualmente un informe detallado al Parlamento sobre su cumplimiento.

Para que sea posible esta evaluación del grado de cumplimiento del mandato-marco y del contrato-programa, RTVE y el Consejo Audiovisual deben disponer de una serie de indicadores comunes de cumplimiento del servicio público que permitan ir más allá de la mera supervisión presupuestaria, del necesario análisis de los índices de audiencia (*rating, share*) o de una genérica alusión a la calidad de las programaciones. Dichos indicadores, establecidos en un anexo del mandato marco a propuesta del Consejo Audiovisual, deberán ser públicos en su formulación, metodología y resultados periódicos.

Proponemos en ese sentido que, sin perjuicio de otros que pueda aprobar el Consejo Audiovisual, y de acuerdo con las funciones anteriormente apuntadas para el servicio público, tales indicadores –cuantitativos y cualitativos- se ajusten a las correspondencias siguientes:

FUNCIONES	INDICADORES DE CONTROL
Preservar y fomentar los principios constitucionales y los valores cívicos.	Valores difundidos, constitucionales y éticos en general.
Promover la cohesión territorial.	Descentralización. Por géneros, cadenas, orígenes; para programaciones nacionales o desconexiones. Colaboración con las RTV autonómicas y locales.
Garantizar la universalidad de contenidos y de públicos.	Diversidad programática. Por macrogéneros y géneros, por cadenas y por franjas horarias. Satisfacción y diversidad del público alcanzado: panel de preferencias, audiencia acumulada, segmentos sociales del público alcanzado.

Promover la integración social.	}	Atención a las minorías más desfavorecidas: espacios, tiempos, horarios.
Ser el punto de referencia del sistema audiovisual.	}	<p>Compromiso con el espectador: puntualidad y anuncio previo de los programas.</p> <p>Saturación publicitaria. Por tiempos de emisión, cadenas, franjas horarias, géneros.</p> <p>Innovación en géneros y formatos.</p>
Informar con pluralismo.	}	<p>Presencia informativa: programas, géneros, tiempos y horarios.</p> <p>Desconexiones informativas regionales.</p> <p>Pluralismo político y social.</p>
Educar para la sociedad.	}	Programas educativos: espacios específicos, tiempos y horarios.
Estimular la participación democrática.	}	Acceso de los grupos sociales: programas, tiempos y horarios dedicados al acceso, así como presencia en otros programas.
Promover la identidad cultural.	}	<p>Producción propia por géneros y formatos.</p> <p>Presencia cultural: programas, géneros, tiempos y horarios.</p> <p>Cine español: inversiones, programación, cuotas respecto al total de emisiones de filmes.</p> <p>Industria audiovisual independiente: inversiones, programación, cuotas respecto al total de emisiones.</p>
Impulsar la proyección española a escala internacional.	}	<p>Audiencia y satisfacción del público.</p> <p>Coproducciones y acuerdos, especialmente en la Unión Europea y con Iberoamérica.</p>

Promover el acceso a la Sociedad de la Información para todos los ciudadanos.	{ <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="694 358 1417 436">Expansión del acceso, nuevos contenidos y servicios digitales. <li data-bbox="694 459 1417 504">Expansión y calidad de la oferta digital.
Promover la creación digital y multimedia.	{ <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="694 571 1417 683">Promoción digital y multimedia: inversiones, desarrollo de servicios interactivos, coproducciones con la producción independiente española y europea.

3.2. ACTIVIDADES Y MISIONES DE LA RADIOTELEVISIÓN ESTATAL.

La radio y la televisión son medios de comunicación basados en un flujo de emisiones diversas, organizadas en una estrategia temporal y relacionadas con los hábitos cotidianos de los espectadores. En el sentido más general, entendemos por programación el conjunto de mensajes y productos que un emisor pone a disposición de un público, más o menos amplio, al que considera su destinatario. La programación, como distribución temporal de los contenidos de las emisiones, según géneros y formatos, concreta la diversidad y el equilibrio de la oferta de cada medio de difusión, con arreglo a los distintos fines y objetivos que haya fijado para su funcionamiento. Las directrices de la programación de un medio de difusión masiva deben fundarse, por lo tanto, en una clara definición de los objetivos a los que ha de servir.

En el caso de la radio y la televisión públicas, la rentabilidad social y de servicio debe tener preferencia sobre la rentabilidad estrictamente económica, pero sin admitir que ambas sean forzosamente contradictorias ni excluyentes. Lo más adecuado sería lograr una programación con un apreciable nivel de servicio para un número amplio de ciudadanos y con unos resultados económicos satisfactorios. El servicio público en estos medios tiene pues que centrarse en unas programaciones completas diseñadas de acuerdo a los intereses de los distintos destinatarios (los ciudadanos), con un valor añadido social frente a la competencia comercial, y en una producción que asegure el aprovisionamiento de programas con garantías de calidad ética y estética.

Además, debe poner especial énfasis en la investigación y el desarrollo de nuevas formas de expresión.

En la radiotelevisión, la autopromoción ocupa así un papel trascendental, ya que permite resaltar la oferta programática y sus elementos más importantes, para construir citas estables y decantar una imagen de cada espacio y una identidad de cadena acorde con los gustos de sectores concretos de los espectadores. La autopromoción de la radiotelevisión pública no debe pues destacar tan solo los programas de mayor audiencia potencial, sino también aquellos que realzan su distinción en términos de rentabilidad social, contribuyendo con ello a crear conciencia ciudadana sobre la importancia y necesidad del servicio público.

RTVE ha mantenido, en estos años, notables diferencias en sus programaciones radiofónicas y televisivas respecto a la competencia privada. Como muestran las estadísticas por géneros de la UER, y revalidan observatorios independientes como *Euromonitor* o *Eurofiction*, los porcentajes de tiempos de emisión por géneros de RTVE no distan mucho generalmente de los de sus homólogos europeos: presencia más fuerte de la información y de los programas culturales, menor proporción de la ficción (con más peso dentro de ella del cine), y sobre todo del *infoshow* o los *reality show*. RTVE ha venido asimismo haciendo un considerable esfuerzo de acuerdos con Ministerios e instituciones para la emisión de programas e incluso campañas publicitarias gratuitas o a bajo costo al servicio de causas institucionales y solidarias.

Sin embargo, esta mayor diversidad de la oferta de géneros y formatos se ha atenuado seriamente en los horarios de mayor audiencia y en la propia orientación de la autopromoción como consecuencia de la presión comercial en la búsqueda de una mayor captación de publicidad. Tal tendencia hacia la homogeneización de la oferta de programas ha colaborado con fuerza, junto a la crónica dependencia gubernamental de la información, en difuminar ampliamente la imagen del servicio público ante la sociedad española. La falta de definición precisa de las funciones diferenciadoras de la radiotelevisión pública y la ausencia de mecanismos transparentes e independientes de control externo de su cumplimiento, examinadas en el apartado anterior, han ahondado este divorcio con la ciudadanía. El descenso de productividad y de capacidad de innovación internas han agravado estas consecuencias.

Se hacen pues necesarias unas directrices de programación, diseñadas para el medio-largo plazo en el horizonte de un mandato-marco, y que cada contrato programa pueda precisar y evaluar en función de las demandas contemporáneas de servicio público de la sociedad española, en tanto que su cumplimiento riguroso anual sea garantizado por el Consejo Audiovisual.

3.2.1. Una programación de servicio público

De acuerdo con las propuestas explicitadas en el apartado anterior, el Estado encomendará la gestión directa del servicio público a RTVE, entendiéndose por tal una producción y oferta de programaciones diversas y equilibradas en todos los géneros y para todos los públicos. Unas programaciones que estén enaminadas a: satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española; defender su identidad cultural y su pluralismo; promover los valores constitucionales; y estimular la participación democrática.

Esta función integral de servicio público incluye especialmente, además de canales generalistas, la emisión de canales temáticos y la oferta de servicios en línea, universales y accesibles, orientados a los mismos fines antes mencionados, como elemento motor de una Sociedad de la Información para todos los españoles. Además, presupone el impulso de la proyección exterior de la lengua y la cultura españolas.

Aunque estén indisolublemente entrecruzados en la práctica de la programación, deben hacerse algunas precisiones sobre los grandes macro-géneros tradicionales en el servicio público.

La Información.

Es el corazón de la distinción del servicio público y un factor primordial de su identidad, como base insoslayable de una democracia participativa. En este sentido, debe ser una información veraz, imparcial, independiente del poder político y del económico y de todo grupo de presión, plural en sus fuentes y actores, contextualizada y profundizada, sin concesiones a la espectacularización y el sensacionalismo. Dada la naturaleza de nuestro Estado de las Autonomías, esa información debe esforzarse especialmente en

representar los acontecimientos de la España plural, pero desde una óptica unitaria y solidaria y con una visión positiva de las aportaciones de cada región o nacionalidad al conjunto, lejos de los tópicos y los estereotipos excluyentes.

Esta garantía de información democrática exige que la radiotelevisión pública posea internamente una red informativa suficiente, implantada según criterios solidarios, a escala territorial española e internacional, que le permita asegurar, con absoluta autonomía, la generación de una información propia, socialmente relevante y estructuralmente diversa para la ciudadanía española. Tal infraestructura básica debería coordinarse con la de la Agencia EFE, como entidad también de servicio público y gestión pública.

En su conjunto, la información del servicio público debe atender a la visibilidad del Parlamento estatal como centro neurálgico de una sociedad democrática, de sus debates y decisiones, pero también de las actividades parlamentarias de las Comunidades Autónomas. De forma destacada, la información sobre las instituciones del Estado, a todos los niveles, y sobre la trascendencia de sus actuaciones en la vida de los ciudadanos, debe ocupar un papel permanente y esencial.

La independencia y profesionalidad de los programas informativos precisa además de un Estatuto de la Información, en donde se sienten las bases para cumplir las condiciones antes citadas, incluyendo un auténtico código deontológico y la protección de los derechos de los profesionales de la información (secreto profesional, cláusula de conciencia, carrera profesional y remuneraciones objetivadas y nunca arbitrarias). Además, necesita controles internos, centrados en la constitución de un Consejo de la Información, en donde se hallen representados todos los informadores audiovisuales que intervienen en la elaboración de los materiales informativos, como cauce para su participación activa en la línea editorial de los medios públicos. Con urgencia, se deberán elaborar los textos que regulen el Estatuto de Informativos y el Consejo de Redacción, negociados entre la dirección de la empresa y representantes electos de los trabajadores implicados en la información audiovisual en todos sus aspectos⁴⁷, con la supervisión y, si es necesario, arbitraje del Consejo Audiovisual.

⁴⁷ Se debe considerar informador audiovisual a todos los profesionales del periodismo, la imagen o el sonido que participen de forma directa o indirecta en la elaboración, el registro, y la difusión de la información de actualidad en la radio y la televisión, en todos sus géneros (informativos diarios, reportajes, debates...)

La Cultura.

La defensa y promoción de la cultura es una función básica del servicio público, especialmente de la expresión cultural española y europea, así como de otras culturas afines por idiomas y sensibilidades. Cultura entendida como patrimonio clásico y moderno; pero también como expresión de la vida cotidiana de nuestra sociedad en todas sus manifestaciones, desde la defensa activa y permanente de la diversidad, tanto en la multiplicidad lingüística y creativa, como en la expresión de mayorías y minorías que implica.

Esta atención permanente a la cultura debe realizarse en programas específicos con horarios accesibles, dedicados en todas sus formas, al espectáculo en vivo (musicales, líricos, coreográficos, dramáticos), a las artes plásticas, a la promoción de la lectura, al cine y la creación audiovisual en general. Pero la cultura debe también impregnar el conjunto de la programación, en todos los géneros y formatos, incluyendo una intensa dedicación a la divulgación científica y técnica.

La protección de la cultura implica asimismo el máximo respeto al derecho moral y económico de autor y a la integridad de la obra artística, así como la promoción permanente de la innovación.

También, la programación en su conjunto debe cuidar y fomentar el desarrollo de una cultura del deporte relacionada con valores solidarios, extendida a los deportes minoritarios, menos concebidos como espectáculo y más distantes de la dinámica comercial, y vinculados a unas prácticas de vida saludables⁴⁸.

La atención a estas metas implica una capacidad productiva interna notable, en colaboración estrecha con las instituciones y las industrias culturales, pero supone también una labor incentivadora de la creatividad cultural de la sociedad en todos los órdenes, especialmente de la creación y la producción independientes.

⁴⁸ Es importante, en este sentido, mantener la línea de acuerdos suscritos con el Consejo Superior de Deportes (RTVE es socio fundador del programa ADO, con retransmisiones comprometidas para 2005 y el patrocinio de selecciones deportivas), reforzando las correspondientes contraprestaciones.

En consecuencia con estos objetivos, la autopromoción de la radio y la televisión públicas debe orientarse no sólo a la consecución de la máxima audiencia general, sino también a la promoción de los espacios culturales y educativos por su especial rentabilidad social.

La Educación.

La misión educativa debe asimismo recorrer toda la programación, de acuerdo con criterios y prioridades sociales. Por ende, la independencia editorial de RTVE con respecto al poder ejecutivo no contradice en absoluto la necesidad de que el servicio público actúe, permanentemente, en conexión con la Administración Pública en apoyo de su labor de información y educación sobre problemas sociales que merezcan especial atención o urgencia. La radiotelevisión pública tiene, asimismo, como misión educativa fundamental promover la capacidad de recepción crítica por parte de los usuarios, sobre todo de los jóvenes, de los medios masivos de comunicación contemporáneos, especialmente de los mensajes audiovisuales.

La emisión de programas de educación, reglada y no reglada, debe hacerse también en articulación con las instituciones educativas, con especial orientación hacia la infancia y la juventud, e incluir la provisión de materiales educativos para los centros de enseñanza de todos los niveles. La tarea educativa del servicio público incluye, además, un esfuerzo de difusión del pensamiento científico y técnico, pero también de la historia propia y ajena, en pro de una democratización permanente del saber y del conocimiento, de la consecución de una sociedad española que sea, al mismo tiempo, moderna y abierta a la innovación, pero respetuosa de su identidad y tolerante con las culturas ajenas. En este sentido, RTVE debe dar un especial apoyo a la UNED, como elemento de riqueza e integración en los ámbitos educativos y culturales.

El tránsito a la televisión digital, con la posibilidad de diversificar los canales temáticos, constituye una gran oportunidad para intensificar esa programación, dedicando uno de esos canales a la televisión educativa y cultural. La orientación, cantidad de tiempo y horarios de estas programaciones culturales y educativas debe realizarse en conexión con un Consejo Asesor Cultural-Educativo, del que formen parte las principales instituciones y entidades

españolas de este ámbito, así como los departamentos correspondientes de RTVE. Para garantizar su adecuación a las necesidades y prioridades de nuestra sociedad, esta labor será objeto, junto a los programas culturales, de un especial seguimiento por parte del Consejo Audiovisual.

El Entretenimiento.

El entretenimiento es una pieza esencial del carácter universal y diverso del servicio público y del atractivo de su programación, irrigada por la información, la cultura y la educación. Este entretenimiento debe abarcar todos los géneros y formatos, siempre que esté regido por un criterio de calidad –técnica, estética, de valores sociales compartidos- y que defienda escrupulosamente los derechos y deberes constitucionales, especialmente los de igualdad y no discriminación, al tiempo que promocióne la solidaridad colectiva.

La ficción adquiere en especial un alto valor en la generación del imaginario colectivo, en el afianzamiento de valores sociales compartidos y en la transmisión de la educación y la cultura. Pero esas mismas funciones son atribuibles a otros muchos géneros y formatos de entretenimiento, como los concursos, los documentales, los musicales y los deportes, de masas o minoritarios.

Así pues, la programación de entretenimiento, o sus mezclas con la cultura, la educación y la información, deberá ser objeto de un control especial por parte de la dirección de RTVE y del propio Consejo Audiovisual, no sólo para que se ajusten a una misión global de servicio público, sino especialmente para el riguroso cumplimiento de la regulación de horarios infantiles protegidos. En este sentido, ha de impedirse la emisión de todo contenido sensacionalista, que viole la intimidad personal, enaltezca la violencia o la explotación del ser humano, así como el trato discriminatorio de cualquier sector social.

La Publicidad.

La publicidad está inevitablemente vinculada a la televisión moderna, en la percepción del espectador, y puede incorporar elementos no despreciables de creatividad y de cultura, además de cumplir una función de información a los

consumidores, que aceptan y en ocasiones incluso buscan su presencia, con tal que no sea abusiva o agresiva contra sus derechos. La publicidad institucional y social, en las condiciones favorables de contratación que se determinen, juega un papel también importante en la información de los ciudadanos inteligentes, sobre todo si les trata como tales y no como consumidores, en conexión con las orientaciones de programación.

Así pues, la publicidad no tiene por qué ser contradictoria con las funciones de servicio público, a condición de mostrarse rigurosamente respetuosa con la regulación legal vigente y con los derechos de los ciudadanos y los consumidores. Para ello, la contratación y emisión de publicidad en la radiotelevisión pública debe limitarse a proporciones significativamente más bajas que las estipuladas por la normativa vigente actual –transposición de la “Directiva de TV sin Fronteras” en las leyes 24/94 y 22/99; y Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza- y situarse preferentemente entre programas o en las interrupciones naturales de éstos. El patrocinio seguirá rigurosamente las condiciones estipuladas en las citadas normas.

Sobre todo, la emisión publicitaria deberá separarse claramente del resto de la programación, mediante señales visuales y auditivas a un tiempo, y excluir tajantemente toda práctica de publicidad indirecta ilegal o que atente contra los derechos de los consumidores (“momentos internos” en los programas, colocación de producto, sobreimpresiones, pantalla partida...). Además, RTVE debe ejemplarizar el respeto absoluto a un código de buena conducta publicitaria, elaborado con el acuerdo del Consejo Audiovisual y el asesoramiento de Autocontrol, incluyendo el compromiso de sus presentadores y, en general, del personal que aparezca en pantalla, de no protagonizar anuncios publicitarios en ningún soporte, con la excepción de la publicidad institucional, mientras dure su presencia en la radiotelevisión pública y hasta dos meses contados desde su final, prohibición que debe extenderse a la presencia publicitaria de sus actores de ficción en las propias cadenas.

3.2.2. La oferta central.

La oferta primordial del servicio público debe consistir en la elaboración y emisión de programaciones generalistas de radio y televisión, aglutinadoras de una amplia parte del público, que permitan compartir informaciones y valores

comunes entre el conjunto de los ciudadanos en pro de la integración y el consenso social. Además, ha de prestar atención destacada a aquellos temas y tratamientos que no tienen acogida en las emisiones comerciales, o que figuran en ellas de forma residual e insuficiente.

El contrato permanente de confianza con los ciudadanos exige también que el servicio público mantenga inalteradas las programaciones anunciadas en los plazos legalmente establecidos⁴⁹, salvo acontecimientos de interés social que aconsejen justificadamente su alteración o por problemas técnicos insuperables. También debe incluir, más allá de la conveniente presencia de defensores del oyente y el espectador en RTVE, una instancia superior de reclamación en el Consejo Audiovisual que atienda sus quejas y defienda sus derechos.

Radio Nacional de España.

La trascendencia social de la radio continúa siendo notable en España y su orientación desde el servicio público debe ser, por tanto, especialmente cuidadosa. Tradicionalmente, en la radio pública se han conjugado los canales generalistas y temáticos, para cumplir objetivos universales en cuanto a contenidos y públicos. La exclusión de publicidad en las emisiones de RNE les ha permitido una libertad de innovación y creatividad que debe profundizarse ampliamente; pero el mantenimiento de este carácter no comercial no debería impedir sin embargo la práctica del patrocinio, público o privado, subordinado a su planificación de servicio público. En todo caso, la radio pública debe caracterizarse más aun por su diversidad programática, por su carácter de cantera de renovación de géneros y formatos, incluyendo la recuperación del entretenimiento de ficción, como espacios dramáticos originales o adaptaciones literarias.

Pero, además, debe mantener una atención preferente a las minorías más desprotegidas, a la infancia, a la tercera edad, a los inmigrantes de diversas procedencias, con espacios dedicados en el conjunto de sus cadenas. También debe cumplir estrictamente cuotas de emisión musical de repertorio nacional, así como de promoción del conjunto de nuestra producción cultural.

⁴⁹ Según el Reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión a ser informados de la programación (Real Decreto 1462/1999 de 17 de Septiembre, Art. 2), los operadores de televisión habrán de hacer pública su programación diaria con una antelación de, al menos, once días.

En este sentido, y tomando como referencia la situación actual, proponemos:

- Radio 1

Debe ser un canal generalista y heterogéneo, dirigido a las más amplias audiencias, tanto a las grandes mayorías como a las minorías que las componen. Pero, como tal, debe abrirse más a la creatividad y la experimentación en todos los géneros, incluyendo los dramáticos o el radio-arte. También debería profundizar en la descentralización de producción y emisiones para atender a la demanda creciente de contenidos locales y acentuar su labor de vertebración territorial, propia de un Estado autonómico.

- Radio 2, Radio Clásica

Debe ampliar su gama de opciones en la música, completando esta línea con una apertura a otros géneros musicales de calidad y con una mayor atención dirigida al conjunto de las artes clásicas: espectáculos en vivo y artes plásticas sobre todo. Dada la peculiaridad de su programación, este canal debe mejorar su calidad técnica para poder escucharse en condiciones óptimas, lo que implica invertir en la renovación del equipamiento técnico y en la red de difusión.

- Radio 3

Debe cumplir en nuestro panorama nacional radiofónico el papel de plataforma de los gustos jóvenes, de radio crítica y participativa, representativa de los múltiples segmentos que integran ese segmento de edad. Para ello debe abrirse más a la innovación en conexión con nuestra industria discográfica independiente de repertorio nacional. Puede hacerse cargo asimismo de la información y los contenidos de actividades culturales alternativas y de la expresión de movimientos sociales renovadores, en la óptica siempre de la formación y la integración social de los jóvenes.

- Radio 4

Fue pionera de las emisiones en catalán y sobre la cultura catalana. Sin embargo, esa singularidad debería, lógicamente, haberse extendido al conjunto de las emisiones radiofónicas de ámbito regional y nacional,

en las lenguas propias en su caso y como reflejo de las distintas expresiones culturales. Si no es posible, por razones técnicas, esta generalización en las lenguas propias de las comunidades que las posean, tal programación debería integrarse en el conjunto de la oferta de RNE, mostrando la diversidad lingüística y cultural, con desconexiones más amplias de los canales generalistas o temáticos. Todo ello sin perjuicio de un posterior vertido en un canal digital de ámbito nacional y desconexiones periódicas, con la consiguiente reasignación de las frecuencias actuales en el conjunto de RNE.

- Radio 5, Todo Noticias

Cumplido recientemente su décimo aniversario, es un modelo del servicio público informativo actual. Pero debe incentivar su descentralización como canal orientado a la vertebración territorial informativa nacional, tanto en desconexiones como en la búsqueda de una información emanada del conjunto de las regiones. La flexibilidad de R5 para interrumpir la programación cuando lo exige la información nacional debería también producirse con desconexiones regionales cuando lo precise la información autonómica, sin solapar sus contenidos con las funciones de Radio 1. En todo caso, parece necesaria una mayor integración informativa y de servicios comunes con las actividades de TVE. En particular, sería recomendable establecer una coordinación con los demás canales de información continua -Canal 24 horas, teletexto y portal de Internet-, aprovechando las peculiaridades de cada medio para abordar con mayor eficacia e inmediatez la cobertura de acontecimientos o sucesos de especial relevancia social.

- Radios locales

Diseminadas en su ubicación geográfica como fruto de una herencia histórica, estas emisoras deben evolucionar hacia un concepto más racional de organización territorial, e integrarse en los actuales centros de RNE, sin perjuicio de las desconexiones oportunas.

Televisión Española.

Como ocurre en la práctica totalidad de los países europeos occidentales, el servicio público televisivo necesita ineludiblemente al menos de dos canales generalistas para desarrollar sus funciones básicas. Esto posibilita que ambos

jueguen un papel auténticamente complementario, con sello editorial propio y con una división del trabajo efectiva en la oferta programática, que permita al espectador una diversidad real de opción. A su vez, la distinción de las prácticas de estos dos canales respecto de sus competidores privados es especialmente importante y debe destacarse tanto en la diversidad de la programación general como en sus horarios de máxima audiencia.

La descentralización de su producción y sus emisiones debe ser un reflejo genuino del Estado de las Autonomías, tanto por la atención necesaria a los acontecimientos y a la expresión de las distintas comunidades, como por el papel ineludible del servicio público en la descentralización de la industria audiovisual y, en conjunto, de toda la industria cultural.

- TVE 1

Debe conformarse como un auténtico canal generalista, de todos los géneros y para todos los públicos, con equilibrio cuidadoso entre las demandas de la mayoría y de las minorías que componen la ciudadanía, pero con criterio propio para no sucumbir al imperativo de las cifras de telespectadores o a la lógica de la competencia comercial. Su necesaria lucha por la audiencia no excluye un empeño permanente por la innovación de formatos, por el riesgo creativo, ni por la programación, en horarios de gran audiencia, de espacios culturales, de profundización de la información o de debate ciudadano. Ha de buscar, en suma, constituirse en referente básico del sector estratégico del audiovisual.

Para propiciar esa capacidad de referencia, esta cadena debe autolimitar su emisión de publicidad a tiempos inferiores a los permitidos legalmente, homologándolos a los de sus colegas europeos: máximos de 10 por 100 de anuncios directos sobre la emisión del día, con 9 minutos en cada hora natural de reloj (15 por 100 al día con autopromoción y otras formas de publicidad). Todo ello efectuado a un ritmo gradual, en cuatro años y en porcentajes iguales. De esta forma, se debe contribuir a la regeneración paulatina del mercado publicitario televisivo y dar un tiempo de transición paralelo a la expansión de la televisión digital⁵⁰.

⁵⁰ La Directiva 97/36/CE, transpuesta a la regulación española por la Ley 22/1999, establece en su Art. 13, que el tiempo de anuncios publicitarios no podrá superar el 15 % del tiempo total diario de emisión; que en cada hora natural el tiempo de publicidad y de tele-venta más autopromoción no podrá ser superior a los 17 minutos; y que el tiempo de anuncios publicitarios y de tele-venta, excluida la autopromoción, no podrá superar los 12 minutos por hora. Las posibles interpretaciones fueron aclaradas por la Comisión en su Comunicación 2004/C-102/02.

Además, y con el mismo objetivo de lograr una clara distinción de su programación de servicio público, convendría realizar y difundir periódicamente, una valoración cualitativa de las preferencias de la audiencia así como de la audiencia acumulada –indicadores de los que RTVE fue pionera- en lugar de atender exclusivamente a los índices cuantitativos, poco fiables y útiles para estos fines.

- **La Dos**

Debe ser un canal complementario del servicio público, orientado a la satisfacción de las demandas, gustos e intereses de las múltiples minorías existentes en la sociedad española. Debe ser el canal de los programas culturales y educativos (incluidos ciclos cinematográficos de ambición cultural, documentales, deportes diversificados y nuevos formatos...), la emisora más atenta a la construcción europea, el espacio sistemático del derecho de acceso de las entidades sociales representativas; pero, sobre todo, debe orientar su oferta a una programación intercultural, alimentada de forma descentralizada por los centros de producción y territoriales, como testimonio y vehículo de la España plural.

Para consolidar ese carácter de servicio público innovador, esta cadena irá abandonando la emisión de publicidad progresivamente a lo largo de ese mismo período transitorio de cuatro años, sustituyéndola por la sola práctica del patrocinio de difusión de instituciones públicas, de fundaciones y empresas privadas que pueda apoyar, sin condicionamientos, su labor de servicio público. En todo caso, y durante esa etapa de transición paralela a la transición digital, deberá seguir las mismas normas concretadas anteriormente, con carácter general y para TVE 1.

Otras misiones de servicio público.

Más allá de la naturaleza global del servicio público y de su orientación al conjunto de la sociedad, se hace inexcusable, como se ha dicho anteriormente, una labor específica de la radiotelevisión pública hacia las minorías más desfavorecidas, hacia sus necesidades y demandas, bien sea porque se encuentran en una posición más débil en la sociedad que requiere de acciones

sistemáticas en favor de la igualdad, bien porque la propia dinámica de mercado de la televisión comercial acentúa esa discriminación al no considerarles objetivos rentables. Esta tarea especial del servicio público debe extenderse a problemas sociales graves, en los que sea necesaria una especial formación en valores, para la mayoría de la población o para colectivos precisos.

En esa línea, todas las programaciones de la radiotelevisión pública deben atender especialmente en sus contenidos a:

- **Infancia.**
Mantener una oferta suficiente de programación infantil en las franjas horarias asequibles a su audiencia, con una amplia proporción de producción propia y española que garantice la proximidad a sus gustos e intereses, y no sólo mediante contenidos de formación y entretenimiento sino también con programas informativos de especial orientación a los menores. Esta protección debe extenderse a la presencia de señales ópticas y acústicas de advertencia en los programas que no se consideren convenientes para su formación, y debe vigilar especialmente la publicidad dirigida a un público infantil.
- **Tercera Edad.**
Dedicación especial a sus gustos de entretenimiento y sus necesidades de información. Presencia de su imagen como población activa, poniendo mayor énfasis en su total integración social, incluida su presencia habitual en los programas.
- **Igualdad de género.**
Atención permanente a la difusión de valores de igualdad plena de la mujer en el seno de la comunidad y promoción del respeto hacia todas las opciones sexuales legítimas. Presencia normalizada de ambos sexos en la programación, con eliminación drástica de su utilización estereotipada y negativa.
- **Discapacitados.**
Reconocimiento efectivo del derecho de acceso a los servicios audiovisuales, mediante la práctica sistemática de la subtítulos, el lenguaje de signos y la audio-descripción que deben implantarse progresivamente en el conjunto de la programación mediante un plan

regulado y controlado por el Consejo Superior Audiovisual, comenzando de forma inmediata por los programas informativos e infantiles. Normalización de la imagen de los discapacitados en la programación, como ciudadanos de pleno derecho.

- Minorías étnicas.
Presencia positiva y normalizada en la programación, como culturas singulares y como ciudadanos. Vigilancia permanente contra la aparición de estereotipos negativos en lenguajes e imágenes. Visualización de las políticas sociales de integración y reconocimiento activo de la diversidad cultural.
- Inmigrantes y refugiados.
Emisiones específicas dedicadas a su integración social, en articulación con nuestros derechos y deberes constitucionales, a partir del respeto por sus lenguas y culturas,. Labor sistemática en contra de su discriminación social y de toda imagen peyorativa de su presencia entre nosotros.

Además de esta labor específica de amparo a colectivos sociales singulares, el servicio público de radio y televisión debe dedicar una especial atención a cuestiones sociales de primera magnitud en nuestro país y que exigen por tanto programas y contenidos de educación y socialización específica. Todo ello en colaboración con las acciones y campañas de las Administraciones Públicas. A título indicativo, podemos citar:

- La discriminación de las mujeres y la violencia doméstica.
- La seguridad vial y los accidentes de tráfico.
- La defensa del medio ambiente.
- La drogadicción en todas sus formas.
- El desempleo y las discriminaciones que entraña.
- El acceso a una vivienda digna
- El mundo del desarrollo, de las ONG y la solidaridad social
- Los derechos de los animales.
- El consumo saludable, la sanidad y la prevención de enfermedades evitables.

3.2.3. Regulación del derecho de acceso.

La regulación y aplicación práctica del derecho de acceso, en los medios de titularidad pública, no sólo constituye un mandato constitucional ineludible, en tanto manifestación activa de la libertad de expresión, sino también una obligación decisiva para el servicio público y su legitimidad social. Este derecho de acceso, regulado hasta ahora solamente en lo que concierne a los partidos políticos en campaña electoral (Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General) y por reglamentos internos de RTVE respecto a las confesiones religiosas, debe ser pues objeto de un desarrollo objetivo y transparente, que permita efectivamente su cumplimiento en relación con otros preceptos constitucionales básicos⁵¹.

El reconocimiento de este derecho, cuya titularidad corresponde a los grupos sociales y políticos significativos, debe asegurar la presencia y expresión en RTVE de partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, confesiones religiosas, asociaciones de consumidores o de interés amplio (ONG, benéficas, culturales...) y, en general, todo tipo de grupos ideológicos con personalidad jurídica, de acuerdo con su peso objetivable en la sociedad española y en las emisiones de ámbito geográfico correspondientes a su implantación real. Tal valoración, proporcional al arraigo de cada organización, no debería, sin embargo, excluir ni minimizar hasta hacer irrelevante, la expresión de los grupos sociales que representan a minorías legítimas de la sociedad, en atención al respeto al pluralismo de la comunidad, ni su posibilidad de hacer llegar sus voces a todos los ciudadanos. Esto supone la atención a las diversas lenguas y culturas de España, incluidas las minoritarias.

El derecho de acceso debe, pues, aplicarse en un doble sentido:

- De manera global, la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de RTVE.

⁵¹ La Constitución, en su artículo 9.2. establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

- De manera directa, la disposición de espacios específicos de acceso en la radio y la televisión con formatos diversos (informativos, debates, entrevistas,...), con tiempos y horarios fijados anualmente por acuerdo entre la Dirección de RTVE y los grupos sociales reconocidos como significativos, en el seno de un Consejo Asesor de RTVE, bajo la supervisión y el arbitraje del Consejo Audiovisual.

Estos espacios serán realizados por RTVE con sus propios medios técnicos y humanos, para garantizar tanto la calidad profesional de su elaboración como el máximo atractivo y alcance para las audiencias.

Con objeto de dar carácter operativo inmediato a este cauce de acceso directo, pero también para asesorar en el cumplimiento del derecho de acceso global, se deberá elaborar con urgencia un Reglamento del Derecho de Acceso Directo que establezca las condiciones de solicitud, con respuesta obligatoria a las peticiones correspondientes. El Consejo Audiovisual actuará como árbitro y garante de la redacción de este Reglamento y de su cumplimiento anual, actuando asimismo como instancia superior en caso de desacuerdo. En cada Comunidad Autónoma y para las emisiones de este ámbito, se aplicará este mismo Reglamento a su ámbito de cobertura por la Dirección del Centro Territorial de RTVE y bajo las mismas funciones de arbitraje y control de los Consejos Audiovisuales autonómicos en donde existieran.

3.2.4. Programas y contenidos.

La estructura clásica de las radiotelevisiónes públicas europeas, que incluía la idea de un abastecimiento casi total de la producción de programas en casa, ha sido superada desde hace décadas por una concepción equilibrada entre la producción propia interna y externa, más un porcentaje, limitado pero inevitable, de producción ajena comprada ya “enlatada”. Estos equilibrios no niegan sino que exigen precisamente que los contratos de coproducción o de compra sean regidos por criterios excluyentes respecto a la programación interna: externalizar aquellas funciones o contenidos que la estructura interna no pueda abordar o en donde, de forma demostrable, se dé una peor relación calidad/precio.

En definitiva, las radiotelevisiónes públicas deben mantener un nivel alto de producción interna como garantía fundamental de calidad y fiabilidad de sus

misiones de programación de servicio público. Esto afecta, especialmente, a la autonomía de los servicios informativos, pero también al conjunto de los géneros, principalmente a aquellos que tienen una finalidad sustancialmente cultural-educativa, o incluso a los de entretenimiento dirigidos a sectores de la población minoritarios o no rentables comercialmente. Resulta necesario, además, conservar una capacidad creativa y productiva importante en el terreno de la ficción, los documentales o los dibujos animados, que pueden constituir también una garantía de la calidad y la identidad necesarias para el servicio público. Estas obligaciones, sin embargo, deben armonizarse con el papel que este servicio público debe cumplir, inevitablemente, como dinamizador de la industria audiovisual independiente española y europea en general -motor a su vez del conjunto de las industrias culturales propias- que, además de venir impuesta por la normativa en vigor, es una de las fuentes de legitimación de su propia existencia.

Tales equilibrios deben regirse por reglas y obligaciones precisas, cuyo marco genérico podemos enunciar en puntos concretos según el origen de los programas.

La producción propia.

RTVE debe mantener una notable capacidad productiva interna, que garantice la continuidad de su grado de oferta de programas y servicios audiovisuales. Tales potencialidades efectivas han de asegurarse íntegramente en los servicios informativos, y, de forma apreciable, en el conjunto de los géneros ofrecidos. Sin que sea posible determinar a priori y en el medio-largo plazo esta proporción de producción propia interna⁵² -que los contratos-programa plurianuales tendrán que precisar, de acuerdo con la optimización de los recursos disponibles-, tal capacidad debe abastecer, en cada ejercicio anual, la mayoría de los programas difundidos.

Como condición inexcusable para esta productividad, es necesaria una organización del trabajo ágil y dinámica, que premie la autonomía y la productividad de los equipos implicados. Esta organización incluirá las reformas necesarias de las clasificaciones de categorías profesionales, con una contratación marcada por criterios objetivos y transparentes de mérito y

⁵² Entendemos por “producción propia interna” la realizada íntegramente con los recursos financieros, técnicos y humanos de las empresas de RTVE, sin colaboración de recursos ajenos.

capacidad, carreras profesionales objetivadas y estables según los mismos principios y retribuciones transparentes que premien la producción y la creatividad. El trabajo precario, con contratos periódicos renovados durante años, debe ser descartado (como incompatible con los contenidos de calidad), reservándose los contratos eventuales y por obra a circunstancias y objetivos excepcionales, que la plantilla regular no pueda cubrir. Tales contratos han de estar expresamente justificados en cada caso, procediéndose también a la regularización de los contratados laborales de larga duración⁵³.

Esta recuperación de la capacidad productiva implica una estrategia centrada en el corazón del servicio público, en la programación y la producción necesarias para garantizarla, que constituyen el saber hacer fundamental de las radiotelevisión públicas, con retirada o control riguroso de actividades no primordiales que sólo son justificables cuando permitan una financiación complementaria del servicio público genuino.

Por otra parte, en este diseño del aparato productivo, adquiere especial relevancia (dentro de un Estado plural y múltiple en lenguas y culturas), una estructura suficiente, diseminada en el conjunto del territorio, que no sólo sea capaz de alimentar de forma diversa y descentralizada las programaciones nacionales, sino que sostenga emisiones desconectadas específicas y sistematizadas. Unas emisiones que atiendan a las demandas regionales, siempre a favor de un papel vertebrador del conjunto del Estado. Igualmente, esas actividades deben ir fortaleciendo la descentralización de la industria audiovisual española, condición *sine qua non* para la desconcentración geográfica efectiva de las industrias de la cultura⁵⁴.

Para ello, además de mantener programas informativos o culturales en desconexión diaria amplia -capaces de generar citas estables con sus audiencias-, es indispensable valorizar las tradiciones productivas y las ventajas propias de cada centro territorial o de producción. Se deberá, de esta

⁵³ A finales de noviembre de 2004, los grupos parlamentarios del PP, ERC e IU presentaron en el Congreso de los Diputados proposiciones no de ley en las que recogían la situación de entre 400-500 empleados de RTVE contratados por obra o servicio y excluidos del convenio, parte de los cuales llevaban hasta 10-20 años en esas condiciones. La proposición no de ley de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verts, aprobada por el Congreso el 14-12-2004, rezaba así: “El Congreso de los Diputados insta a la Dirección General de RTVE a abordar, a la luz del informe de la comisión de expertos, la situación del personal contratado por obra y servicio, excluidos de la aplicación del convenio colectivo vigente en RTVE y, en consecuencia, iniciar un proceso de regularización de este colectivo”.

⁵⁴ En 2003, los Centros Territoriales y de Producción de TVE realizaron un total de 9.291 horas de programación, de las cuales 5.870 correspondían a programación territorial y el resto a sus aportaciones a la programación general de canales nacionales o internacionales.

forma, aprovechar la especialización territorial para contribuir a esa descentralización geográfica, rentabilizando al máximo sus capacidades. Así, por ejemplo, el centro de San Cugat, en Cataluña, tiene una gran tradición en la producción de contenidos infantiles y de deportes, el del País Valenciano ostenta un oficio notable en la ficción serial, mientras los de Canarias y Andalucía tienen una acreditada experiencia en programas orientados hacia Iberoamérica.

Además, servicios de carácter regional –en zonas con o sin radiotelevisión autonómica- deben buscar el apoyo y la colaboración de las Comunidades Autónomas, bajo la forma de contratos-programa específicos, plurianuales y estables, negociados con sus Gobiernos pero firmados con sus Parlamentos⁵⁵. La despolitización y profesionalización de esas relaciones exigen también que los directivos de RTVE en las CC.AA. sean seleccionados, hasta el nivel máximo de director del centro territorial o de producción, de acuerdo a carreras profesionales, objetivadas y transparentes, que excluyan cualquier influencia política posible de los Gobiernos centrales y/o autonómicos. Para potenciar al máximo la capacidad y actuaciones de esta estructura productiva, RNE y TVE deben tender a fusionar sus servicios generales y sus sedes físicas para lograr la máxima sinergia que permitan sus actividades para soportes y medios diferenciados y especializados.

Sin abdicar de una competencia por las audiencias que incremente la diversidad, y atendiendo a su común carácter público, RTVE buscará espacios de máxima colaboración productiva en el uso y aplicación de sus propios recursos financieros, materiales y humanos con la Agencia EFE y con las RTV Autonómicas Públicas, tanto en la información como en otros géneros programáticos. La sistematización de esta cooperación obligada, superando incomprensiones del pasado, debe institucionalizarse con fórmulas legales de cooperación interterritorial.

Por otra parte, como señalábamos anteriormente, resulta imperativo que el servicio público mantenga un equilibrio armónico de su producción propia interna con su papel de dinamizador de la industria audiovisual independiente, sobre todo de la española y la europea, pero también con su función de estímulo de las relaciones de cooperación horizontal con países de nuestro entorno lingüístico y cultural, especialmente con Iberoamérica. Y ello siempre con obligaciones emblemáticamente superiores y distintivas de las que con

⁵⁵ Actualmente, RTVE tiene suscritos contratos de colaboración con 10 gobiernos autónomos. No tienen acuerdos Andalucía, Cataluña, País Vasco, Asturias, Aragón y Canarias.

carácter general mantiene la legislación actual para todas las radiotelevisiones. Así, sin perjuicio del obligado cumplimiento del conjunto de la normativa legal que atañe a este campo, RTVE añadirá las siguientes obligaciones respecto a la producción externa⁵⁶:

- En materia cinematográfica, elemento clave de la industria audiovisual y de la identidad cultural de un país, TVE debe mantener convenios estables, periódicamente renovados, con las asociaciones que agrupan a los productores españoles, en donde se detallen las previsiones de inversión y los criterios y concursos de selección, de forma que propicien un marco de colaboración previsible para nuestra industria cinematográfica.

Por encima de las obligaciones regulatorias actuales, TVE debe mantener en este campo (largometrajes y películas para televisión europeas) una inversión anual equivalente al 7 por 100 de sus ingresos por todos conceptos⁵⁷ (con el 60 por 100 destinada a producciones en alguna lengua original de entre las oficiales de España), repartida de acuerdo con concursos periódicos en los que se ponderará, junto al atractivo televisivo del proyecto, la naturaleza independiente de las productoras, y su grado de calidad e innovación, así como la viabilidad financiera y el rigor empresarial. La visibilidad de estos productos deberá asegurarse mediante una cuota de programación cuatrimestral de emisión de, al menos, un 30 por 100 de largometrajes en lengua originaria española o de las otras lenguas del Estado español, en el conjunto de sus cadenas, dentro de un 50 por 100 para el cine europeo o participado por países de la UE.

Esta política de contratación deberá coordinarse con los esfuerzos del ICAA (Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales) y de los programas MEDIA e Ibermedia, primando así especialmente los proyectos de colaboración de dimensión europea o Iberoamericana.

⁵⁶ Entendemos por “producción externa” (o “propia y externa”) la realizada por RTVE en asociación de sus recursos financieros, técnicos y humanos con los de otra empresa productora o televisiva nacional o internacional, con fijación contractual precisa de las aportaciones y compromisos asumidos por cada parte, así como de la forma en que se atribuyen los derechos de explotación futura de la obra.

⁵⁷ La Ley 22/1999, que dio una nueva redacción al Art. 5.1. de la Ley 24/1994, obliga actualmente a todas las televisiones a invertir, como mínimo, el 5 % del total de sus ingresos, devengados en el ejercicio anterior, conforme a su cuenta de explotación, en la financiación de largometrajes cinematográficos y películas para televisión europeas. Un 60 % de esa inversión debe dedicarse a la producción en lengua original de entre cualquiera de las oficiales de España, según desarrolla el Real decreto 1652/2004.

Habrán de estudiarse, asimismo, las formas de contratación más adecuadas a cada caso, procurando no sólo la compra de derechos de antena, sino también de coproducciones, con objeto de compartir los derechos de explotación conjuntos de la obra y de que RTVE aproveche su estabilidad presupuestaria plurianual para una mejor rentabilización de sus inversiones a medio plazo.

- En el resto de los géneros, especialmente en ficción serial, documentales y dibujos animados, TVE reservará un 15 por 100, sobre el conjunto de su tiempo de emisión (excluidos los informativos, los concursos, la publicidad y el teletexto) a la programación de obras europeas realizadas por la “producción independiente”⁵⁸. Más de la mitad de estas obras deberán haber sido realizadas en los últimos cinco años, y sus encargos estarán orientados, especialmente, a fórmulas de cooperación con productoras españolas o con productoras y cadenas europeas e iberoamericanas. De esta forma, se colaborará en la explotación internacional de tales obras y en la construcción de un espacio audiovisual euroamericano.

La selección y decisión de estas compras o encargos, tanto de largometrajes como de otros géneros, estarán en todo caso regidas por criterios de calidad y precios de mercado, habrán de contratarse, en condiciones publicitadas, objetivadas y transparentes, por un comité colegiado de contratación y compras -formado por los máximos directivos de RTVE-, y serán objeto de un especial seguimiento por parte del Consejo de Administración.

⁵⁸ La Ley 22/99, que dio una nueva redacción al Art. 6 de la Ley 24/1994, obliga a todas las televisiones españolas a dedicar un 10 % de su tiempo de emisión anual a obras europeas de productores independientes respecto de las entidades de televisión, de las que más de la mitad deberá haber sido producida en los últimos cinco años, pese a que la legislación española no ha definido claramente la figura de la producción independiente audiovisual (al contrario que en el cine) de manera homologable a otros países europeos, definiéndola en forma negativa e insuficiente. Recomendamos, pues que, para el cumplimiento efectivo de esta obligación de RTVE, la “producción independiente” sea definida legalmente con urgencia, al menos a efectos de esta ley, como aquélla donde ningún difusor ostenta más del 15 % de sus acciones o , en sentido inverso, cuando no detenta más del 15 % del capital de un difusor (modelo británico, más amplio que la definición francesa, según la cual el difusor no debe detentar más del 5 % del capital , o más del 20 % si acumula más del 5 % del capital de la productora que, a su vez, no puede ostentar más del 5 % del capital del difusor).

La producción ajena.

La compra de productos ajenos⁵⁹ en todos los géneros por parte de RTVE debe ser objeto de mecanismos reforzados de control y garantías, tanto sobre las condiciones de contratación de los derechos como de su necesidad y rentabilidad. El Comité de Compras, citado anteriormente, deberá explicitar cuidadosamente esos extremos ante el control permanente del Consejo de Administración, impidiendo especialmente prácticas anticompetitivas por parte de las grandes distribuidoras en los precios o en las condiciones de emisión.

Las exigencias de diversidad cultural, que implica el servicio público, suponen también que la ficción cinematográfica o televisiva ofertada sea realmente plural en su origen, sin que ningún país ostente nunca, en ninguna de las cadenas y sobre todo en los horarios de más alta recepción (*prime time*), una mayoría neta de la programación de estos productos asegurando así una presencia cultural plural y enriquecedora en términos interculturales.

Todo ello supone una condición particularmente importante que el Consejo Audiovisual deberá controlar con rigor cada año para que se cumplan, de la mejor manera posible, las obligaciones de servicio público.

3.2.5. Otras actividades.

La producción, programación y emisión de programas y servicios audiovisuales es el centro neurálgico de la actividad radiotelevisiva de servicio público de carácter estatal. Por lo tanto, la diversificación de actividades sólo está justificada cuando contribuya a complementar las funciones fundamentales de este servicio público, o cuando –de acuerdo con tales funciones- permita allegar fondos suplementarios para financiarlas en condiciones de transparencia.

- El Instituto Oficial de Radio y Televisión

Ha cumplido un papel importante en la formación continua interna y en la formación profesional externa de distintas generaciones. Sin

⁵⁹ Entendemos por “producción ajena” la realizada totalmente al margen de RTVE y de sus recursos financieros, materiales y humanos, y cuyos derechos sobre el producto acabado adquiere el Grupo empresarial en unas determinadas condiciones de pago y explotación.

embargo, su función se ha desdibujado en los últimos años, especialmente en la formación hacia el exterior de la empresa, en consonancia con la creación de múltiples Facultades de Ciencias de la Información y la Comunicación en España y de carreras profesionales de imagen y sonido. Por otra parte, sus antecedentes significativos en la investigación de la televisión y el audiovisual en España, han ido perdiendo fuerza desde los años 80.

Proponemos, por lo tanto, que se transforme en un auténtico Centro de Investigación y Formación Audiovisual y Multimedia, que aglutine, además de la cada vez más importante formación permanente de los trabajadores de RTVE –más vital que nunca en la transición digital-, todas las funciones de investigación de sus empresas (cuantitativa y cualitativa), dirigidas no sólo a proporcionar análisis que orienten la estrategia del servicio público, sino que actúen también, en colaboración con los centros públicos y privados universitarios, al servicio del conjunto de la sociedad española. El Centro así diseñado debería ser asimismo un vivero fundamental en I+D, en la investigación y experimentación de formatos audiovisuales y multimedia. La autonomía funcional de este Centro, en el seno de RTVE, podría potenciar sus recursos y su actividad en estas líneas, y debería impulsar la colaboración con los centros de formación e investigación de las televisiones públicas europeas y latinoamericanas.

En cambio, las funciones de formación profesional externa y sus servicios “de consultoría” para instituciones y empresas exteriores no tienen sentido hoy día, y sólo deberían emprenderse cuando supongan beneficios netos comprobables, al igual que en el caso de cursos de postgrado que sólo pueden justificarse cuando se realicen en colaboración con las Universidades y centros de investigación y siempre que, al menos, sean neutrales en términos de costes.

- Teletexto

El teletexto puede cumplir una clara misión de servicio público informativo, complementario de los programas y canales orientados a este género de contenidos. Además, RTVE ha tenido un éxito notable en este campo, situando a esta empresa en una posición líder de este servicio.

Debería ser potenciado sistemáticamente en todos sus servicios y horarios. Combinado con Internet, puede permitir una descentralización regional importante y una mejor atención a las demandas de la población que sufre minusvalías (subtitulado, especialmente).

- Los archivos sonoros y audiovisuales.

Los fondos documentales de RTVE, incluyendo los heredados del antiguo NO-DO, constituyen un acervo de gran valor histórico y cultural que es preciso conservar y, en caso necesario, restaurar, contribuyendo a su difusión con fines educativos y culturales. Además, guardan una notable potencialidad de comercialización, dentro de la diversificación financiera de RTVE (por ventas a productoras y canales de TV o en vídeo doméstico y DVD), hasta ahora muy escasamente explotada.

El archivo sonoro y audiovisual debe ser objeto, así, de un plan sistemático plurianual de digitalización que permita su fácil utilización. Tendría que contar, asimismo, con un plan de acceso a corto plazo para usos educativos y culturales o de investigación, incluyendo su explotación multimedia. Se debe potenciar su comercialización, especialmente a través de Internet.

- La edición audiovisual

RTVE ha desarrollado en años recientes una actividad de edición musical y audiovisual importante, sobre todo en música clásica -con varios centenares de títulos en su catálogo-, y en ficción audiovisual y documentales. Se trata de una actividad que guarda evidentes sinergias con las actividades de radio y televisión, aunque se desarrollen en un mercado complejo, especialmente en el plano de la distribución.

En todo caso, tales actividades –que prolongan la vida de los contenidos y derechos del Grupo- deben potenciarse cuando permitan márgenes verificables, utilizando más ampliamente los soportes digitales e Internet, y expandiendo su red de comercialización a escala internacional. Naturalmente, debe realizarse en estricto cumplimiento del respeto a los derechos morales y económicos de los autores.

- La venta de programas y productos

La venta de programas, de productos y de programaciones (a las redes de pago) supone hoy una fuente creciente de financiación de las grandes radiotelevisiónes públicas europeas, en tanto que en RTVE, pese a su ingente reserva de contenidos acumulados históricamente, continúa siendo una actividad comercial casi marginal en el conjunto de los ingresos.

Se echa en falta una estrategia sistemática orientada a promover esta comercialización a escala nacional e internacional, que vaya acompañada de una política adecuada de gestión y contratación de los derechos.

- La Orquesta Sinfónica y el Coro de RTVE

Como en otros muchos países europeos, la Orquesta y el Coro de RTVE nacieron a partir de 1950 (en ese año, éste; en 1965, aquélla) integrados en las actividades radiofónicas cultas del servicio público. Sin embargo, esta función – aunque todavía sinérgica con algunas emisiones- se ha convertido en relativamente marginal a las orientaciones y los contenidos contemporáneos radio-televisivos, con notable lejanía del saber hacer y gestionar de las correspondientes empresas. Por ello, en los grandes países europeos, han sido separadas y independizadas de su gestión directa.

En todo caso, la Orquesta Sinfónica y el Coro de RTVE mantienen en sus conciertos, sus grabaciones y sus misiones educativas, un alto valor para la cultura española. Proponemos, pues, que sea preservada y asegurada su supervivencia e integridad; pero su gestión debería ser confiada a una Fundación Cultural vinculada a RTVE, abierta a las donaciones públicas y privadas, y en cuyo patronato debería jugar un papel esencial el Ministerio de Cultura a través del INAEM (Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música), que ha adquirido una prolongada experiencia gestora en estos campos culturales. RTVE debería suscribir, posteriormente, contratos preferentes con la Orquesta a través de esa Fundación, con objeto de aprovechar al máximo sus creaciones en las emisiones de radio y televisión, mediando siempre una total transparencia financiera y contable para esas relaciones de beneficio mutuo.

3.2.6. La proyección exterior de la lengua y cultura españolas y del Estado español.

Las relaciones de España con el exterior deben ser un camino intenso de doble circulación. Hacia el interior, en el conjunto de la programación de servicio público. En programas específicos, RTVE debe mantener también una acción permanente de información y concienciación solidaria con la situación de los países en desarrollo y de los esfuerzos de cooperación cultural y socio-económica que las instituciones estatales y las ONG españolas desarrollan en este terreno. Hacia el exterior, el servicio público debe diseñar y cumplir un plan ambicioso de proyección de las culturas y las lenguas españolas, y de la acción del Estado en esos campos, destinada no sólo hacia las corrientes de inmigrantes de origen español, sino hacia toda la población mundial. Y ello con prioridades marcadas para los públicos afines idiomática y culturalmente (especialmente los de la Iberoamérica), y para los países y regiones de mayor relación tradicional con nuestro país, comenzando por la propia Unión Europea y los países árabes.

La programación exterior debe en todo caso, para cumplir con garantía sus misiones, realizarse en estrecha colaboración con las instituciones españolas pertinentes (Ministerio de Asuntos Exteriores, de Cultura, Agencia Española de Cooperación Iberoamericana) y con las dedicadas expresamente a la proyección cultural española (Instituto Cervantes, sobre todo). Para difundir mejor la presencia española en el mundo y la acción de nuestras representaciones en el exterior, resultaría especialmente útil la colaboración con la Mesa de Coordinación de instituciones con acciones culturales en el exterior. Con todas esas instancias, debería constituir un Grupo de Trabajo permanente en Radiotelevisión Internacional, en donde se analizaran las emisiones efectuadas y se planificaran líneas y programaciones futuras.

- Radio Exterior de España.

Debe continuar y reforzar sus emisiones en español, en las otras lenguas del Estado español y en las más importantes del mundo, procurando un alcance mundial a través de satélite, onda corta o Internet, sin descartar tecnologías experimentales digitales (como el Digital Radio Mondiale) que permitirían incluir en sus emisiones servicios de información y datos.

- **Canales internacionales de TVE.**

Los canales internacionales de TVE deben ser escaparate de lo mejor de la creación española en todos sus ámbitos. De forma que los dos canales generalistas diferenciados, que emite TVE respectivamente hacia América del Sur y Europa-Asia-África, deben ser reforzados en su cobertura, asegurados en su alcance universal y gratuito, y ajustados en sus objetivos con arreglo a estudios de mercado y audiencias. Esa universalidad no excluye la inserción de publicidad y patrocinio, que podría mejorar sus resultados económicos, si contase con una red de comercialización adecuada, pero arroja serias dudas sobre la fórmula codificada y de pago, utilizada en la actualidad, hacia América Latina, que debería ser eliminada para estos canales.

El canal Internacional América tendría, sin embargo, que mejorarse cualitativamente, con una producción y programación específicas, especialmente de información, y ajustada a sus diferentes franjas horarias y públicos nacionales. Resaltar y ayudar a construir un espacio iberoamericano efectivo y compartido (de lenguas, culturas e intereses) constituyen objetivos esenciales de esta programación. Pero esos objetivos exigen unos contenidos que reflejen tanto la diversidad de la cultura española –incluyendo la producción de las televisiones autonómicas– como la originaria de los países latinoamericanos, con amplia cabida para las coproducciones realizadas por España con aquellas industrias culturales.

El canal TVE-Internacional Europa debería gozar, asimismo, de una programación específica, pensada para sus objetivos de público en español, como plataforma de influencia y cooperación en el espacio audiovisual europeo. Además debe jugar un papel crucial de promoción de la construcción de la Unión Europea como espacio público democrático y como identidad cultural.

3.2.7. Cooperación Internacional de RTVE.

Para cumplir el conjunto de sus funciones de servicio público, especialmente las informativas, educativas y culturales y para impulsar la apertura de España a un mundo diverso, RTVE necesita mantener e intensificar sus relaciones e

intercambios con las entidades radio-televisivas internacionales más próximas, por razones geográficas o culturales.

La presencia y papel de RTVE en la Unión Europea de Radiodifusión (UER/EBU) es fundamental, tanto en sus intercambios de noticias y coproducciones, como en los proyectos comunes de compras y producción⁶⁰. La UER tiene, por otra parte, una función esencial en la construcción paulatina de un espacio audiovisual y cultural europeo, de forma que, en el caso deseable de una alianza más intensa en su seno entre los grandes países europeos, RTVE debería participar ampliamente en esa acción avanzada. Un papel que debe ser coordinado con el de las televisiones autonómicas, cuya plena participación en la UER habrá de apoyarse.

También es recomendable estrechar las relaciones y los convenios bilaterales suscritos con otras entidades de servicio público europeo, como ocurre en el caso específico de ARTE⁶¹, en el que las aportaciones e intercambios españoles deben intensificarse para formar parte del núcleo fundador de la Europa de la cultura, ocupando además sus contenidos un lugar importante en la programación y, especialmente, en los canales culturales y educativos de TVE.

El Mediterráneo es un área geográfica transversal entre regiones y países que guardan herencias culturales muy próximas y que mantienen relaciones económicas y migratorias intensas. Aunque el proyecto de un espacio televisivo mediterráneo ha quedado ralentizado, limitándose a la coproducción de algunos programas específicos, RTVE debería jugar un papel líder en su avance, incluyendo una labor más destacada en la COPEAM⁶² (Conferencia Permanente del Audiovisual Mediterráneo) para el intercambio de noticias.

Euronews es un proyecto de gran alcance hacia la UE, pero también se difunde más allá de sus fronteras, con una programación “todo noticias” en diversos idiomas, que RTVE podría rentabilizar ampliamente en sus canales, sobre todo

⁶⁰ La UER cuenta con 72 miembros activos de 52 países (la mayoría de ellos europeos) y permite el intercambio de más de 300 noticias diarias, además de coproducciones.

⁶¹ El Consorcio ARTE tiene suscritos acuerdos de cooperación con RTVE desde 1995, pero el intercambio de programas entre ambas entidades ha descendido muy sensiblemente en los últimos años, tanto en la compra de programas como por la aportación de programas de TVE a ARTE.

⁶² La COPEAM nació en 1994, como consecuencia de la Conferencia de Barcelona, y agrupa a las televisiones públicas e instituciones culturales y educativas de esos países ribereños. Soporta un intercambio de noticias y reportajes superior a 2.500 unidades por año.

en el “Canal 24 Horas”. Es imprescindible, pues, mantener el peso accionarial actual e incentivar una mayor cooperación con sus socios⁶³.

Con el audiovisual latinoamericano, RTVE debe estrechar más sus lazos efectivos, no sólo en la OTI (Organización de Telecomunicaciones Iberoamericanas)⁶⁴, sino también con otras entidades como las radiotelevisiónes públicas y educativas de aquel continente o las asociaciones de televisiones regionales y locales. Con las televisiones públicas iberoamericanas sería conveniente institucionalizar un foro permanente de cooperación, como el que tienen las televisiones públicas francófonas. En particular, debe reforzarse la cooperación con ATEI⁶⁵ (Asociación para la Televisión Educativa Iberoamericana), estableciendo mayores sinergias de la programación de esta última con sus programas y canales educativos y con los orientados hacia el ámbito iberoamericano.

3.3. RTVE ANTE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.

Las políticas oficiales llevadas a cabo hasta la fecha en España han relegado a un lugar secundario el papel de RTVE y de la radiotelevisión pública en general para el desarrollo de las redes digitales más universales (radio y televisión digital por ondas, en sus siglas en inglés, DAB⁶⁶ y DTT⁶⁷). Sin embargo, la legislación española actual (Art. 5 del estatuto de 1980, según Ley 24/2001 de 27 de Diciembre) establece que “el Ente público RTVE promoverá activamente el desarrollo de la Sociedad de la Información, participando en el

⁶³ RTVE participa actualmente en *Euronews* con un 18,81 % del capital y su aportación está comprometida hasta 2005. *Euronews* emite en siete lenguas, español entre ellas, con otras tantas redacciones independientes. Como socio, RTVE puede utilizar libremente la programación de *Euronews* en sus emisiones nacionales e internacionales, incluyendo la posibilidad de ventanas de desconexión nacional.

⁶⁴ La OTI incluye a televisiones públicas europeas y privadas latinoamericanas, y tiene un servicio diario de intercambio de noticias entre sus socios y otro con la UER.

⁶⁵ La Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI) se aprobó en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Madrid los días 23-24 de Julio de 1992. Cuenta con más de 200 organismos asociados y colaboradores (organizaciones gubernamentales y universidades, sobre todo) y emite más de un millar de horas de programas al año. Actualmente, la colaboración de RTVE con ATEI se limita a subvencionar su transmisión por el satélite Hispasat hacia América del Sur.

⁶⁶ El sistema DAB (*Digital Audio Broadcasting*) permite incrementar notablemente la calidad técnica de la señal de radio, además de eliminar las interferencias, con una sola frecuencia para todo el territorio cubierto. Además, se posibilita un mejor aprovechamiento del espectro y, por tanto, un mayor número de programas, compatibles con otras redes digitales. Finalmente y sobre todo, permite difundir, junto a la señal audio, otros servicios de imágenes, gráficos y textos, vinculados o no con el mensaje sonoro.

⁶⁷ La Televisión Digital Terrestre (TDT) o *Digital Televisión Terrestrial* (DTT) permite asimismo multiplicar por cuatro-cinco veces las frecuencias analógicas disponibles, aprovechando mucho mejor así este recurso escaso. Además del acceso a las emisiones televisivas mediante un simple descodificador, puede ofrecer –a través de receptores integrados o de aparatos más complejos– informaciones vinculadas a esos programas (televisión enriquecida) y, en general, un amplio flujo de datos en donde caben servicios interactivos de todo tipo, incluido Internet.

progreso tecnológico, utilizando todas las vías y medios de distribución y difusión, así como las nuevas técnicas de producción y de difusión de programas y servicios de comunicación audiovisual, y desarrollando nuevos servicios, incluidos los digitales y en línea, susceptibles de enriquecer o completar su oferta de programación, y acercando las diferentes Administraciones Públicas a los ciudadanos”

3.3.1. La situación actual.

La situación de crisis financiera de RTVE y la ausencia de un plan estratégico hacia la Era Digital, han agudizado su función marginal en este campo. En buena medida, el resultado de esta conjunción de factores ha sido la práctica paralización de esas redes y, en consecuencia, la creación de un grave freno para el desarrollo en España de la Sociedad de la Información.

- Radio.

En España, apenas se ha concedido a la radio pública una capacidad del 33 por 100 de la oferta digital, frente al papel protagonista a ella asignado en otros muchos países europeos⁶⁸. Así, el Plan Técnico Nacional de la radiodifusión sonora digital terrenal (RD. 1287/1999, de 23 de Julio) reservó a RNE 4 programas DAB, en frecuencia única y sin posibilidad de desconexiones territoriales (ocupados ahora por Radio 1, Radio Clásica, Radio 3 y Radio Exterior) y dos programas con desconexión territorial (Radio 1 y Radio 5, que comparten “múltiple” con dos nuevas emisoras comerciales) que emiten obligatoriamente, desde 2001, sus programaciones analógicas. Mientras tanto, se concedieron a las cadenas existentes o a nuevos aspirantes un total de 12 concesiones comerciales en DAB de cobertura nacional, sin obligaciones precisas de emitir sus programaciones anteriores (*simulcast*), aunque muchas lo hagan para disminuir costes.

- Televisión

De acuerdo con la legislación de la televisión digital terrestre en España (Ley 66 /1997 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social

⁶⁸ Las cadenas radiofónicas públicas han asumido una amplia mayoría de la nueva oferta gratuita en diversos países europeos (Italia, Alemania, Francia) y en algunos es, incluso, ampliamente mayoritaria (Suecia, Bélgica...).

y RD.2169/1998 de Plan Técnico Nacional de TDT), sobre un total de cinco “múltiples” (o paquetes de programas digitales), con un total de veintiún programas de cobertura nacional, RTVE recibió dos de ellos, al tiempo que otros tres eran concedidos a las tres cadenas privadas existentes y a dos nuevos operadores (Vevo TV y Net TV), entregándose los catorce restantes a la plataforma de pago Onda Digital (luego denominada Quiero TV). Obligada legalmente a usar esos dos programas en TDT, TVE emite, desde abril de 2002, sus dos programas analógicos por ondas digitales (en *simulcast*), agrupados en un solo “múltiple” con los tres programas de las cadenas comerciales analógicas, dentro de un escaso ancho de banda que no permite servicios interactivos.

Como han reconocido informes oficiales⁶⁹, la muy limitada capacidad de RTVE para actuar en soportes hertzianos digitales y su imposibilidad para ofrecer nuevos programas y servicios, han influido poderosamente en el fracaso rotundo de la TDT en España tras la quiebra de su modelo orientado sobre todo al abono (cierre de Quiero TV). A pesar del lanzamiento pionero de España a nivel internacional (tercer país que reguló este soporte en el mundo), contrasta así la situación española de parálisis en la que casi nadie ve realmente la TDT, con el modelo orientado hacia la televisión abierta y el papel que dentro de él está cumpliendo la televisión pública en muchos países europeos⁷⁰, así como con la consiguiente expansión experimentada por la TDT en muchas de esas naciones.

RTVE paga además un suplemento anual por el coste de la digitalización de la red hertziana, sin posibilidad de retorno alguno, sin incremento posible de su audiencia o sus servicios y sin que esos gastos garanticen el desarrollo universal de las nuevas redes y sus ventajas hacia todos los hogares españoles.

⁶⁹ Así lo reconoce el informe La Televisión Digital en España. Situación y tendencias. CMT/CAC. Julio, 2002.

⁷⁰ En la TDT: Alemania ha puesto en marcha 14 canales digitales (+12 privados), 5 en Finlandia (+6 comerciales), 9 en el Reino Unido (+ 5 comerciales), 8 en Italia (+6 comerciales), 8 en Francia (+ ocho comerciales en abierto y otros de pago) .Fuente: *Working Group on Digital Terrestrial TV in EPRA countries*. Junio 2004.

RTVE ha intentado, en los últimos años, hacer frente al nuevo mundo digital mediante el empaquetamiento y la oferta de canales temáticos, que fueron vendidos a Vía Digital mientras participaba en el accionariado de la plataforma y durante la existencia autónoma de ésta. Inicialmente, las actividades estaban agrupadas en una sociedad, TVE Temática, que posteriormente se disolvió para integrarse en la estructura general. Tras la fusión de las plataformas por satélite digital, la oferta de estos canales ha seguido diversas vicisitudes, ofreciéndose muchas veces en España sólo a través de diversos cableoperadores y a escala internacional por satélite en abierto o de pago. TVE realiza así actualmente cinco canales temáticos:

- 24 horas
- Teledeporte
- Canal Grandes Documentales-Hispavisión
- Canal Clásico
- Canal Nostalgia

A falta de un Plan Estratégico hacia la Era Digital, y con recursos financieros y humanos muy escasos, la opción por estos contenidos no parece obedecer a una reflexión sobre las misiones esenciales de servicio público, y ni siquiera a estudios de mercado presente o futuro. Por otra parte, incluso los canales más coherentes con una función de servicio público no son accesibles, a falta de soportes suficientes en la TDT, de forma universal para todos los hogares.

Tras la quiebra de Quiero TV y la paralización de la TDT, se ha ido abriendo paso el consenso generalizado, apoyado incluso por las cadenas comerciales y respaldado en informes oficiales⁷¹, de que sólo un papel protagonista de TVE con nuevas ofertas atractivas –por su potente cartera de programas y su alcance nacional-, podría actuar de locomotora del desarrollo de la TDT en España. RTVE debería así liderar una plataforma en abierto, en donde cabría también la oferta de

⁷¹ “No existe ningún operador privado que se encuentre en condiciones de asumir estas pérdidas como motor de la TDT, por lo que sólo queda la posibilidad de que sea la televisión pública la que actúe como motor”(Ministerio de Industria.”Estado actual y problemática de la radio y la televisión en España”.Informe para el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad pública. 20-8-2004).En la misma línea insisten las propuestas al Consejo de AETIC y ASIMELEC.

las cadenas autonómicas y privadas según un modelo que la experiencia británica de *Freeview* ha ensayado con éxito⁷².

3.3.2. RTVE en la Era Digital.

RTVE debe jugar un papel de liderazgo estratégico en la Era Digital, asociándose con otras cadenas, públicas y privadas, para actuar como motor del desarrollo de la digitalización de las ondas hertzianas en España y, finalmente, como acelerador de la extensión de la Sociedad de la Información. Debe actuar pues como impulsora de la radiotelevisión digital por ondas, ofreciendo una atractiva oferta de programas y servicios, y liderando una campaña informativa hacia los ciudadanos, que motiven rápidamente la expansión del equipamiento digital para la recepción.

La Era Digital debe ser así la ocasión para realizar una recreación del servicio público radiotelevisivo en España y para reforzar su papel aglutinante entre las diversas culturas y lenguas del Estado español, incrementando su cohesión regional y su articulación democrática.

El modelo fundamental de este esfuerzo debe ser la televisión digital gratuita y en abierto, tanto de los canales generalistas como de su derivación en canales temáticos, y de los servicios interactivos de acceso universal. Unas acciones siempre congruentes con sus misiones de servicio público y orientadas a los grupos y categorías sociales que componen el conjunto de la sociedad, especialmente a los sectores más inermes ante la lógica mercantil de las nuevas redes. En todos los casos, la Era Digital encierra la potencialidad de añadir un mayor valor social al servicio público.

Así, resaltan los objetivos de reforzar por estas vías las siguientes misiones de servicio público:

⁷² *Freeview* es un consorcio formado por la *BBC* con *BSkyB* y *Crown Castle* que comenzó sus emisiones el 30 de Octubre de 2002, con una oferta proyectada de 30 canales televisivos más los de radio y servicios digitales, con un gran éxito en la venta de descodificadores y receptores en el Reino Unido y en la extensión de la audiencia para la *TDT*. La *BBC* ofrece en esa plataforma abierta y gratuita los canales *BBC1*, 2, 3 y 4, además de *BBC News*, *Cbeebies*, *BBC Choice*, *Parliament*, *Learning*, *Knowledge* y *Digital Text Services*.

- o Información, cultura, educación y formación mucho más adaptadas a las demandas individuales o de grupos sociales, más abiertas a la participación interactiva y a la expresión directa de los usuarios.
- o Oferta de servicios públicos de todo tipo, que se constituya en la puerta principal hacia la Administración electrónica (informaciones y servicios al ciudadano, acceso directo a las administraciones públicas en todos sus niveles).
- o Papel clave de fomento de la capacidad creativa de la sociedad, de impulso a la industria audiovisual y multimedia independiente.
- o Función de mediación fiable, en un entorno de extremada abundancia informativa y de servicios.
- o Mayor adecuación a las demandas de los grupos sociales minoritarios o discriminados por la lógica comercial, y una mayor atención a las lenguas y culturas españolas minoritarias.
- o Dedicación adaptada de forma particular a las personas con discapacidades, introduciendo la interactividad y el libre acceso flexible, en conjunción con subtítulos, audio-descripción y lenguaje de signos.
- o Especial atención a los temas de salud y consumo, dedicada a grupos sociales específicos, en el conjunto de la programación y de los servicios informativos, educativos y culturales.

Los lenguajes multimedia y las posibilidades de especialización e interactividad de estas nuevas redes deben ser, así, la ocasión para una atención más individualizada a las demandas de informaciones de todo tipo, por parte de los ciudadanos, además de mejorar la calidad de recepción del sonido y la imagen y de ofrecer servicios cualitativamente diferentes, como el formato 16:9 o la televisión de alta definición.

Además, y a medio plazo, los soportes digitales permitirán una diversificación de fuentes financieras (patrocinio y publicidad interactiva, servicios de valor añadido) que redundará en una mejor y más equilibrada financiación del servicio público. Sobre todo, si la radiotelevisión pública es capaz de fabricar

y ofrecer servicios adaptados al conjunto de las plataformas tecnológicas actuales y futuras (telefonía móvil, cable, satélite, Internet...), en los que valore sus archivos audiovisuales digitalizados.

Es también la oportunidad de lograr una cooperación intensa con las radiotelevisiónes autonómicas, con quienes el servicio público estatal tiene en común sus misiones básicas y la financiación pública.

Por su saber hacer y sus grandes reservas de contenidos y derechos, RTVE puede realizar esas nuevas actividades en sinergia con sus tareas tradicionales y a un coste limitado. Ciertamente, y a corto plazo, mientras se efectúa la transición al “todo digital”, esas nuevas tareas exigen una financiación adicional, tanto para la digitalización de las redes y de sus contenidos como para la confección y el lanzamiento de nuevos servicios. Pero este coste suplementario puede nutrirse de los ahorros conseguidos en otras actividades analógicas, complementados por los fondos públicos que se destinen al necesario Plan de Acción Digital a favor del DAB y de la TDT y a la promoción de la Sociedad de la Información en general.

Más allá de los recursos materiales necesarios para extender las redes digitales terrestres a toda la población española, el inminente entorno digital exigirá una nueva estrategia financiera, de marketing y comercial, una auténtica estrategia corporativa que englobe la necesidad de renovar perfiles profesionales y estructuras empresariales.

De ahí la conveniencia de agrupar estas actividades en una nueva sociedad, RTVE Digital y Multimedia, que permita concentrar en ella los necesarios recursos materiales y humanos para potenciar estas actividades. Durante el tiempo que dure esta transición al “todo digital”, esta sociedad habrá de ser la plataforma que lidere la transformación de toda la estructura de RTVE, en sinergia permanente con el Grupo empresarial, convirtiéndose así en la punta de lanza de su adaptación al mundo del futuro. Asimismo, tendría que potenciar su trabajo en el I+D del *software* para la gestión, la producción y la interrelación con los usuarios en el audiovisual digital.

En confluencia con ella, el Centro de Investigación y Formación del Audiovisual y el Multimedia (antes IORTV) debe desarrollar una importante labor para la formación de los empleados en los nuevos perfiles y habilidades tecno-creativas que exige el ambiente digital. Todo ello en paralelo con una

profunda reestructuración imperativa de las funciones y categorías laborales, que contemple y potencie las habilidades imprescindibles para una radiotelevisión digital, incluyendo las necesarias para Internet.

En definitiva, RTVE debe prepararse de inmediato para hacer frente a las dos etapas siguientes -parcialmente coincidentes en el tiempo y compatibles entre sí-, que la propia UER señalaba en 2002: un período de flujo de muchos canales, y una etapa de multiflujos a la carta⁷³ de la radiotelevisión y del servicio público.

En esta línea, proponemos las siguientes directrices de actuación concretas:

Radio Nacional de España

Además de las programaciones analógicas que precisan de desconexiones territoriales por sus contenidos informativos (Radio 1 y Radio 5), y de las restantes cadenas que deben ser emitidas en digital simultáneamente (Radio 3 y Radio Clásica), RNE tendría que afrontar la emisión de nuevos programas digitales con contenidos y objetivos de público precisos⁷⁴:

- Canal Inmigración, orientado a la formación e integración de los inmigrantes en la comunidad española.
- Canal Educativo, en articulación con las entidades educativas españolas, especialmente con las Universidades a distancia.
- Canal Interregional, alimentado con programación desde los diferentes centros territoriales y en colaboración con las radios autonómicas.

Ello exigiría, al menos, el mantenimiento de los dos programas con capacidad de desconexión regional, más un “múltiple” completo y gestionado de forma autónoma.

⁷³ “Los radiodifusores de servicio público en la era digital”. UER, noviembre de 2002.

⁷⁴ En el Reino Unido, la *BBC* ha lanzado, además de sus cinco canales radiofónicos clásicos, tres emisoras nuevas en digital, contribuyendo fuertemente a una venta intensiva de receptores adaptados al nuevo medio.

Televisión Española

Las cadenas generalistas (TVE 1 y La Dos) deberán seguir siendo su prioridad y, por tanto, deben continuar emitiéndose en *simulcast* en TDT. Pero además, TVE ha de conformar una nueva oferta de canales temáticos pensados con misiones específicas de servicio público y para objetivos y demandas ciudadanas precisas:

- Canal Información 24 horas/Parlamento. Destinado a una información en profundidad, plural e independiente, en emisión continua, con espacios destinados a difundir entre los ciudadanos la labor parlamentaria y su trascendencia para nuestra sociedad. Esta última actuación debería realizarse en cooperación con los órganos legitimados del Congreso y el Senado y de su Canal Parlamentario, sin olvidar la actividad de los Parlamentos autonómicos.
- Canal Educación/Cultura. Orientado, según los distintos horarios, a convertirse en espacio de formación reglada y permanente en todos los campos, así como en plataforma de difusión de la cultura española en todas sus manifestaciones clásicas (teatro, música, danza, artes plásticas). Los horarios destinados a la educación se realizarían en estrecha colaboración con el Ministerio de Educación y Ciencia, las Universidades y entidades iberoamericanas, como ATEI. Los espacios culturales de alta calidad, para horarios de máximas audiencias, deben realizarse en colaboración con canales europeos de cultura (como ARTE) y latinoamericanos.
- Canal Infantil/Juvenil. Orientado, según los distintos horarios, a atender las demandas de entretenimiento de las audiencias infantiles, marginadas en la televisión comercial, así como a las demandas juveniles que hoy la programación alcanza en muy pequeña medida. Primará la producción española y europea.
- Canal Ibervisión. Destinado a difundir una programación de *stock* (películas, ficción audiovisual, documentales, dibujos animados...) de origen preferentemente iberoamericano, capaz de construir una nueva

imagen pública de la especificidad de nuestra creación audiovisual⁷⁵. Sin perjuicio de la producción propia, esta programación deberá realizarse en cooperación creciente con las productoras y cadenas latinoamericanas y españolas, y con el Ministerio de Asuntos Exteriores y el ICAA (programa Ibermedia), actuando asimismo de puente entre la producción europea y Iberoamericana.

- Canal Teledeporte. Destinado a asegurar la difusión futura en abierto de todas las competiciones deportivas de atractivo masivo, pero también a cuidar especialmente de los deportes minoritarios y necesitados de apoyo.
- Canal Inter-regional. Capaz de difundir en toda España la riqueza y diversidad creativa cultural y social de las comunidades autónomas españolas, en sus distintas lenguas. Construido con aportación intensiva de los centros territoriales y en colaboración creciente con las Televisiones Autonómicas.

La oferta de estos contenidos requiere, en todo caso, de los soportes necesarios: los dos canales múltiples correspondientes, uno de ellos al menos con capacidad de desconexión regional, junto a la autonomía completa en su gestión, que permita el control de la relación directa con los ciudadanos. Supone asimismo una gestión directa de la guía electrónica de programación (*Electronic Program Guide*) o, al menos, una gestión neutral y acordada de ésta con el conjunto de los operadores públicos y privados. En ese sentido, RTVE debe defender permanentemente la presencia de estándares abiertos, para asegurar la interoperabilidad de las redes y su acceso pleno a los usuarios.

En estas nuevas actividades de servicio público, cobran una especial relevancia los archivos de imágenes y programas de RTVE. Esto lleva a la necesidad de un plan sistemático para su digitalización a corto plazo.

⁷⁵ En los últimos años, la creación de un canal cine o de productos de cine, ficción y documentales de alcance iberoamericano ha sido una reivindicación permanente en los foros audiovisuales de América Latina y con España y Portugal. De la misma forma, es un proyecto permanente en la Unión Europea, en donde se han realizado estudios concretos sobre su viabilidad y coste financiero relativamente bajo. Ibervisión podría cumplir ambas misiones, situándose como pilar de la cooperación audiovisual entre Iberoamérica y Europa. En cualquier caso, sólo con una labor de programación conjunta puede ofrecerse a los ciudadanos españoles una auténtica oferta de la creación audiovisual iberoamericana, favoreciendo paulatinamente un cambio de la imagen pública de esos productos.

Para conseguir una verdadera universalización de la oferta de servicio público, debe regularse el *must carry*⁷⁶, u obligación legal de que todas las plataformas digitales audiovisuales ofrezcan a sus clientes los canales y servicios de la radiotelevisión estatal, de forma que puedan acceder a ellos por el descodificador proporcionado, pero gratuitamente y al margen de su abono.

Se hace asimismo imprescindible un sistema consensuado de medición de audiencias digitales, en cuyo establecimiento la radiotelevisión estatal debe colaborar con el resto de los operadores y agentes del sector.

3.3.3. RTVE e Internet.

Finalmente, pero con una trascendencia primordial y relacionada con los restantes nuevos servicios, RTVE debe crear un auténtico “sitio” *Web*, con identidad y recursos propios, que disponga de autonomía para el desarrollo de sus potencialidades que sirva, a su vez, de plataforma tecnológica para la modernización y mejora de la nueva estructura empresarial, optimizando sus recursos técnicos y humanos y convirtiéndose en el mejor referente del desarrollo integral del Grupo. Para ello, deben de corregirse con urgencia los actuales desfases de funciones y categorías que afectan a la actual organización del área de Internet de RTVE, creando los perfiles profesionales adecuados al nuevo escenario digital.

Internet es un complemento imprescindible, en el nuevo entorno digital, para la oferta de sus contenidos de forma flexible, para el enriquecimiento de sus programas con nuevos datos, y para proporcionar a los ciudadanos todo tipo de servicios interactivos. El *sitio* de RTVE en Internet debe ofrecer sus servicios de radio, televisión y multimedia, mucho más especializados, accesibles, y adecuados a una comunicación bidireccional, es decir, mucho más participativos y democráticos para los ciudadanos en una visión de

⁷⁶ El *must carry*, literalmente obligación de transportar, viene de una larga tradición democrática estadounidense que buscaba asegurar la recepción de los canales abiertos, públicos y privados, en las nuevas redes, sobre todo del cable. En la regulación de varios países europeos está hoy presente también respecto a los canales públicos. Destaca el caso de Bélgica, país intensamente cableado, que desde hace más de quince años obliga a difundir por el cable los programas de servicio público. La Directiva “servicio universal”, en su artículo 31 (Dir. 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de Marzo de ese año) declara que “Los Estados-miembros pueden imponer obligaciones razonables de difundir (...) cuando un número significativo de usuarios finales de esas redes las utilizan como sus medios principales para recibir emisiones de radio o de televisión”.

servicio público. Además, debe contar con enlaces a servicios públicos de todo tipo, y promover el acceso a la Administración electrónica.

El portal de Internet de RTVE debe convertirse, en suma, en el núcleo estratégico de la oferta de contenidos multimedia, así como en el principal distribuidor de las ofertas que se desarrollen en sus distintas áreas de actividad, e impulsor de la convergencia con la radio y la televisión digital. Para ello, es imprescindible la activa colaboración de las unidades estratégicas del Grupo y, especialmente, de los servicios informativos y de las áreas de informática y comercial.

De acuerdo con sus capacidades y reservas de contenidos y derechos, RTVE podría empaquetar, asimismo, otros canales para su venta a plataformas nacionales y extranjeras de pago, como el actual Canal Nostalgia (aprovechamiento de archivos), o canales de cine-ficción para allegar recursos para una mejor financiación del servicio público. También se pueden aprovechar los cauces abiertos por las nuevas tecnologías y nuevas redes, para ofrecer sus activos de sonidos e imágenes y sus nuevos servicios de valor añadido por Internet o telefonía móvil o para las nuevas plataformas tecnológicas que están surgiendo.

Las condiciones de esta colaboración comercial deben, sin embargo, ser estrictamente planificadas y controladas, de manera que sean rentables, su contabilidad esté separada nítidamente de la del servicio público, y el derecho al primer visionado de los programas quede siempre reservado a la difusión universal y gratuita, salvo en los casos en que un producto tenga limitaciones para sus plazos de explotación (como en el caso de los largometrajes).

3.4. NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO Y ORGANIZATIVO DE LA RADIOTELEVISIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA.

La ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, de carácter ordinario y no orgánica, además de concernir al conjunto de la radiotelevisión, concebida como “servicios públicos esenciales”, *cuya titularidad corresponde al Estado* (Art. 1º.2), define hasta ahora la naturaleza jurídica y la estructura societaria de RTVE.

Esta norma señala que la gestión directa del servicio público se ejercerá a través del Ente Público RTVE, y establece que éste, como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, estará sometido exclusivamente al propio Estatuto y a sus disposiciones complementarias. Mediante el Real Decreto 1615/1980, se concretó la administración de los bienes estatales adscritos a RTVE y se realizó su adscripción al Ministerio de la Presidencia. Sin embargo, el 1 de enero de 2001 (en virtud de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre --“ley de acompañamiento”) se produjo la adscripción del Ente Público RTVE a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), pasando su gestión a ser responsabilidad, desde entonces, del mencionado organismo desde entonces.

Según el Estatuto de 1980, el capital de las sociedades RNE y TVE debe ser íntegramente estatal, perteneciendo en su totalidad al Ente Público RTVE, y no puede enajenarse, hipotecarse, gravarse, pignorararse o cederse en cualquier forma onerosa o gratuita (Art.8). Pero estas sociedades, cuya creación se encomendaba a RTVE, es decir RNE y TVE⁷⁷, están regidas por el derecho privado. El único cambio producido desde entonces fue la creación, en 1997, de la sociedad estatal TVE Temática S.A., filial de RTVE, que se fusionó de nuevo con ella en Octubre de 1999.

En otro orden de cosas, el Real Decreto 3327/1983 de 7 de Diciembre, estableció que el Ente público RTVE y sus sociedades quedaban sujetos al control financiero previsto por la Ley Presupuestaria (Art. 17), mediante un interventor delegado para dicha función.

3.4.1. Gestión y control de RTVE (1980-2004)

Según el Estatuto el Ente Público, RTVE se estructura, a efectos de su funcionamiento, administración general y alta dirección sobre tres órganos (Art. 6 al 15):

⁷⁷ Por el Real Decreto 1615/1980, de 31 de julio, de desarrollo del Estatuto de la Radio y Televisión, se encomienda al Ente Público Radiotelevisión Española (RTVE) la constitución de las sociedades Estatales Televisión Española, Sociedad Anónima (TVE S.A.) y Radio Nacional de España (RNE S.A.) –también se creaba la sociedad Radio Cadena Española, posteriormente absorbida por RNE (Real Decreto 895/88)-, con objetos claramente delimitados y con capitales sociales iniciales de 5.625.000 de ptas., y 375.000.000 de ptas. respectivamente. Según la memoria anual del Grupo RTVE para el ejercicio económico 2003, el importe de la participación del Ente público RTVE en TVE S.A. asciende a 33.806.925 euros y en RNE S.A. asciende a 41.319.755 euros, ostentando en ambos casos el Ente el 100% de la participación.

- o El Director General
- o El Consejo de Administración
- o Los Consejos Asesores

El Director General es nombrado por el Gobierno para un período de cuatro años (salvo disolución anticipada de las Cortes), “oído el Consejo de Administración”, sin que la Ley establezca un mayor detalle sobre los requisitos o el perfil del candidato (Art.10). Está sometido a incompatibilidades parlamentarias y empresariales, estableciéndose también los motivos tasados para su cese (Art.12).

En la práctica, este sistema de designación ha dado lugar a una fuerte dependencia gubernamental, así como a una rotación alta y continuada, con perjuicio para la imagen de independencia del medio y para la propia racionalidad de la gestión, sobre todo si se tiene en cuenta que, a tenor del Estatuto de 1980, el Director General tiene un poder ejecutivo prácticamente omnímodo (Art. 11).

El Consejo de Administración está compuesto por 12 miembros, elegidos para cada legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara, y designados entre “personas de relevantes méritos profesionales”, sin mayores detalles con respecto al ámbito de tal relevancia y profesionalidad (Art. 7).

Este sistema de designación ha reforzado la gubernamentalización del Grupo, al basarse exclusivamente en cuotas de partido, en donde la mayoría gubernamental tenía el control por definición; circunstancia agravada por el hecho de que las funciones del Consejo son fundamentalmente asesoras, con muy escasa capacidad de control efectivo. Así, el Consejo ha funcionado a lo largo de estos 25 años como una auténtica dúplica de la Comisión de Control Parlamentario de RTVE, naturalmente dominada también por la mayoría gubernamental, polarizándose en ambos organismos una dinámica político-partidista que ha ido en detrimento de las funciones de control sistemático.

La falta de un sistema consistente de dirección y la ausencia de controles eficaces y ágiles han propiciado, en muchas ocasiones, una gestión escasamente responsable, no orientada a objetivos empresariales precisos, transparentes y planificados, inmune ante errores de administración, incluso en casos graves.

Por lo que respecta a los Consejos Asesores, creados teóricamente en cada sociedad o medio de comunicación, la Ley establecía que deberían estar formados por 22 miembros⁷⁸, con competencias meramente consultivas respecto del Consejo de Administración, en relación con las funciones y principios de programación. Sin embargo, estos Consejos Asesores no han llegado a crearse nunca y, por tanto, todavía esperan la oportunidad de poder demostrar sus posibilidades y sus límites. En cambio, se han ido creando, en años posteriores, los Consejos asesores territoriales, regulados por la normativa autonómica, pero con funciones prácticas también muy limitadas sobre la programación de ámbito autonómico de RTVE (Art.14).

El resultado conjunto de esta estructura de gestión, verificada en más de dos décadas, ha sido la escasa independencia y alta gubernamentalización de la gestión, su persistente inestabilidad, y una peligrosa falta de control cotidiana sobre la dirección del Grupo.

3.4.2. Nuevo marco jurídico.

La reforma del actual marco legal de la radiotelevisión pública estatal en España deberá, pues, cumplir una serie de notas fundamentales para poder superar las inadecuaciones y lagunas detectadas en el Estatuto de 1980, a la vez que combina el rigor en el control del servicio público con la agilidad necesaria en la gestión audiovisual. Estas bases esenciales son:

- Una encomienda legal del servicio público radiotelevisivo de ámbito estatal, con una definición precisa de tal misión global⁷⁹.

⁷⁸ Cinco representantes de los trabajadores, cinco del mundo de la cultura, cinco de la Administración, cinco de las Comunidades Autónomas (sic) y dos de los telespectadores y radioyentes, a través de sus organizaciones específicas (disposición adicional 5ª).

⁷⁹ Como se concreta en el Capítulo 3.2., tal definición sintética deberá ser: “entendiendo por tal una producción y oferta diversas de programaciones equilibradas en todos los géneros y para todos los públicos, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española, a defender su identidad cultural y su pluralismo, a promover los valores constitucionales así como a estimular la participación democrática”. Esta función integral de servicio público incluye especialmente, además de canales generalistas, la emisión de canales temáticos y la oferta de servicios en línea, universales y accesibles, orientados a los mismos fines antes mencionados, como elemento motor de una Sociedad de la Información para todos los españoles. Y presupone el impulso de la proyección exterior de la lengua y la cultura españolas”.

- Una plena autonomía gerencial y editorial respecto del poder ejecutivo, de forma que la radiotelevisión pública se convierta efectivamente en garante del pluralismo político y social. Todo ello sin perjuicio de la necesaria relación con la Administración Pública a efectos presupuestarios y del control, en ese sentido inherente a todo organismo estatal (Intervención delegada de Hacienda y Tribunal de Cuentas).
- La elección de un Director General por parte del Consejo de Administración, irrevocable al margen de las previsiones legales, designado por un mandato superior al de una legislatura, y no reelegible de forma consecutiva.
- Un auténtico Consejo de Administración, con dedicación exclusiva, que comparta con el Director General el peso de la gestión, mediante la atribución de poderes reales de control, elegido por amplio consenso político y por mandatos no prorrogables e igualmente superiores a la legislatura, aunque procurando mantener la continuidad en esa labor de control.
- Organismos asesores que propicien la coordinación con la Administración pública, así como la participación de la sociedad civil, tanto en las actividades de ámbito estatal como en las emisiones regionales de la radiodifusión pública.
- Una instancia de control externa e independiente, un Consejo Audiovisual, que asegure el control continuado de las funciones del servicio público, tanto a corto plazo (contratos-programa), como a medio plazo (mandato-marco)
- La vigilancia final, presupuestaria y de las misiones del servicio público, por parte de una Comisión de control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad del Estado, obligada por la propia Constitución.

3.4.3. Una propuesta societaria para la radiotelevisión pública.

En el marco de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante

LOFAGE), la radiotelevisión pública estatal, por su mandato constitucional y su específica necesidad de autonomía, debe ser regida por su propia legislación y sólo supletoriamente por la LOFAGE⁸⁰.

De acuerdo con ello, y atendiendo también a la doctrina de la UE, el diseño de la estructura societaria de RTVE debe ajustarse a las siguientes bases:

- Creación de una organización-marco de naturaleza jurídico-pública, la Corporación RTVE (participada al 100 por 100 por el Estado), que actúe como *holding* estratégico del conjunto, con una dimensión estrictamente ajustada al cumplimiento de esta función. Esta entidad recibirá la encomienda legal del servicio público radiotelevisivo y será la heredera universal legal del patrimonio del Ente Público RTVE, quedando éste adscrito a la SEPI, junto con la deuda garantizada por el Estado, para la cancelación y liquidación de ambas.
- La Corporación tendrá a su cargo aquellos servicios de uso común del Grupo, cuya centralización genere sinergias y ahorro de costes, así como la supervisión y el control económico último del conjunto de empresas.
- La Corporación RTVE debe gozar de plena autonomía para la gestión del servicio público, de acuerdo con las antedichas previsiones legales. Se debe, pues, poner fin a su actual dependencia respecto de la SEPI.
- Un sistema de dirección y de controles que garantice, dentro de la agilidad necesaria, la plena responsabilidad de los gestores, a todos los niveles, en el cumplimiento de los objetivos encomendados y respecto a la eficiencia económica.

⁸⁰ Disposición adicional décima. Régimen jurídico de determinados Organismos públicos:

“1. La Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley. El Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales Organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asigne, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía”.

- La Corporación RTVE debe quedar sujeta al control de la autoridad reguladora independiente, del sector audiovisual, así como al control parlamentario.
- La Corporación RTVE actuará como cabecera del Grupo, y tendrá a su cargo el cumplimiento de las exigencias de los contratos-programa, con arreglo a los presupuestos asignados para ello, con gestión directa de los servicios comunes a las empresas del Grupo y con traslado a éstas de la gestión de las actividades específicas de cumplimiento del servicio público.
- Estas sociedades estatales, caracterizadas por su actividad específica, participadas enteramente por la Corporación y sometidas al derecho privado, serán las siguientes:
 - Televisión Española S.A. se hará cargo de la producción y difusión de los dos programas generalistas de televisión de cobertura nacional, y de la red territorial del Grupo para emisiones específicas en los respectivos ámbitos de Comunidades Autónomas. Asimismo, gestionará los canales generalistas internacionales de televisión para su difusión en el exterior.
 - Radio Nacional de España S.A. Se hará cargo de la producción y difusión de programas de radio, a través de las emisoras de cobertura estatal e internacional, así como de la red territorial del Grupo para emisiones de alcance restringido a los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas.
 - RTVE Digital y Multimedia S.A. Gestionará la producción y programación de los canales temáticos digitales, así como las actividades en Internet y los servicios interactivos en todos los soportes.
 - RTVE Comercialización y Publicidad S.A. Gestionará todas las ventas del Grupo: publicidad, patrocinio, canales, programas y derechos sobre ellos, productos derivados, derechos de uso de imagen corporativa y cualesquiera otros productos o servicios susceptibles de intercambio comercial.
- Dichas sociedades no podrán ser enajenadas en forma alguna, ni cedidas a terceros en ninguna de sus funciones fundamentales (producción, programación, comercialización), sin perjuicio de las exigencias de fomento de la producción independiente.

- La Corporación RTVE gestionará directamente el Centro de Investigación y Formación de RTVE, así como las participaciones totales y parciales en otras sociedades. Se creará una Fundación cultural, sometida a la regulación de fundaciones y bajo la autoridad del Ministerio de Cultura, con el objetivo de la promoción de la cultura y del audiovisual español, incluida la actual Orquesta y el Coro de RTVE.
- La Corporación RTVE facturará sus servicios a las distintas sociedades, a precios acordes con tarifas de mercado, con arreglo al principio de proporcionalidad, y les atribuirá los ingresos correspondientes. En este sentido, tendrá a su cargo la implantación y mantenimiento de una adecuada contabilidad analítica, orientada a la transparencia sobre el uso y destino adecuados de los fondos atribuidos para el cumplimiento del servicio público de radio y televisión, según los encargos recibidos
- Las restantes sociedades facturarán, a precios acordes con tarifas de mercado, los servicios que puedan prestarse entre sí, bajo la supervisión y control de la Corporación.
- En atención a la necesaria coexistencia con los medios de comunicación públicos y de ámbito autonómico, la Corporación RTVE promoverá un espacio institucional y comercial de cooperación sistemática con ellos, que permita racionalizar el esfuerzo público.

3.4.4. Nuevos órganos de gestión y de administración

En atención a la necesidad de independencia y control riguroso de la gestión de la Corporación RTVE y sus sociedades, se proponen los siguientes órganos de dirección, con los correspondientes modos de elección, competencias e incompatibilidades:

Consejo de Administración

El Consejo de Administración estará compuesto por ocho miembros, caracterizados por sus relevantes méritos en el ámbito de la comunicación (experiencia profesional o de gestión, docente o investigadora), que tendrán dedicación exclusiva a sus cargos.

- Elección:
 - Se efectuará a razón de:
 - Cuatro miembros elegidos para cada mandato, la mitad por el Congreso (2) y la mitad por el Senado (2), mediante mayoría reforzada de dos tercios de la Cámara correspondiente, a propuesta de al menos la mitad de los Grupos parlamentarios existentes redondeada al alza. Y previo examen de idoneidad ante la Comisión parlamentaria correspondiente.
 - Dos miembros elegidos por el Consejo Audiovisual, por mayoría de al menos dos tercios de sus miembros
 - Dos miembros designados por los dos sindicatos más representativos en RTVE.
 - El tiempo de mandato será de seis años, sin posibilidad de reelección en el periodo consecutivo.
 - La renovación de los miembros del Consejo se realizará por mitades, a razón de cuatro cada tres años, por cuotas iguales de cada uno de sus electores. Para el caso de los primeros electos, se realizará un sorteo entre los mismos al inicio de su mandato, resultando aquellos que cesen con un mandato de tres años, y con la posibilidad excepcional de ser reelegidos por una sola vez.
 - Las vacantes que se produzcan serán cubiertas por las Cámaras, el Consejo Audiovisual o los sindicatos, según corresponda.
 - Los acuerdos del Consejo de Administración se adoptarán por la mayoría de miembros presentes, salvo en los supuestos en los que se exija expresamente mayoría cualificada.
 - El Consejo contará con un Presidente, elegido de entre sus miembros, que tendrá voto de calidad en caso de empate.
- Competencias:

El Consejo de Administración es el órgano colegiado de supervisión y vigilancia de la correcta administración de la Corporación, por lo que es garante del cumplimiento de los principios de la programación, muy especialmente de los objetivos fijados en el mandato-marco y los contratos-programa correspondientes. Elaborará su reglamento de

funcionamiento, en el que constarán las comisiones pertinentes y las líneas fundamentales de organización de su trabajo. En el ejercicio de su mandato tiene las siguientes competencias:

- Elegir al Director General de la Corporación entre los concurrentes a un concurso público que convocará al efecto, en el plazo de dos meses tras su constitución, y al que podrán optar candidatos pertenecientes o no a las sociedades del grupo.
- Aprobar las propuestas de mandato-marco y de contrato-programa para su remisión al Consejo Audiovisual.
- Aprobar el informe anual del Director General sobre el cumplimiento del contrato-programa de servicio público.
- Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Corporación y su distribución entre las diferentes sociedades del Grupo.
- Garantizar el cumplimiento y ejecución de las resoluciones y acuerdos que afecten a la Corporación.
- Proponer por mayoría y decidir, por mayoría de dos tercios, el cese del Director General por los motivos fijados legalmente
- Recibir notificación previa del nombramiento y cese de los directivos de la Corporación y de sus sociedades.
- Aprobar anualmente, a propuesta del Director General, el plan de actividades de la Corporación Pública, y de las distintas sociedades de la Corporación (incluidos los principios básicos y las líneas generales de la programación).
- Aprobar la memoria anual relativa al desarrollo de las actividades de la Corporación, así como de las sociedades estatales establecidas.
- Conocer y aprobar los contratos de producción externa realizados por RTVE.
- Aprobar las plantillas de la Corporación y de sus sociedades, así como el régimen de retribuciones del personal de RTVE y de sus sociedades.
- Dictar normas reguladoras respecto a la emisión de publicidad por RTVE, atendiendo a la regulación legal general y específica, y elaborar un código de buenas prácticas publicitarias y de programación.
- Determinar los tiempos y formas de aplicación práctica del derecho de acceso (Art. 20.3 de la Constitución), decidiendo en primera instancia las peticiones que se presenten en este sentido. De la misma forma, conocer y resolver las demandas planteadas en relación con el derecho de rectificación.

- Cese

El Pleno del Congreso de los Diputados podrá cesar a los miembros del Consejo, por mayoría de dos tercios. La propuesta de cese deberá fundamentarse en alguna de las siguientes causas:

- Incapacidad permanente o enfermedad superior en su duración a seis meses continuos.
- Incompetencia manifiesta, falta grave en el desempeño de sus funciones o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos establecidos en la Ley de la Corporación.
- Condena por delito doloso.

- Régimen de incompatibilidades

El ejercicio de los cargos de Director General de la Corporación RTVE y de los directores de sus sociedades, así como de miembros del Consejo de Administración, son incompatibles, además de los supuestos contemplados por la Ley de Incompatibilidades 12/95, con el mandato parlamentario y con cualquier vinculación directa o indirecta a empresas publicitarias, de producción audiovisual relacionadas con el suministro o dotación de material o programas a la Corporación, a sus sociedades participadas o a fundaciones a ella vinculadas. Para los miembros del Consejo de Administración y el Director General, estas restricciones se mantendrán durante un año, a partir de la fecha del cese en el cargo respectivo, dando lugar a las correspondientes indemnizaciones.

En el caso de los miembros del Consejo de Administración, el ejercicio del cargo resulta incompatible con todo tipo de prestación de servicios o relación laboral en activo con la Corporación RTVE, sus sociedades o fundaciones a ellas vinculadas.

Director General

- Elección.

- Deberá ser elegido por el Consejo de Administración, por mayoría de dos tercios de sus miembros, tras un concurso público de

candidatos, de acuerdo con el plazo y el procedimiento ya señalados.

- Habrá de ser designado entre personas de reconocido prestigio en el sector audiovisual, previo informe del Consejo Audiovisual.
 - En el caso de que no se produjese esta elección en los plazos indicados, dicha responsabilidad recaerá automáticamente en el Consejo Audiovisual, que procederá a la elección del Director General de la Corporación, según los criterios citados y por mayoría de dos tercios de sus miembros.
 - El mandato del Director General será de cinco años, sin posibilidad de reelección en mandatos consecutivos.
- Competencias.

El Director General es el órgano ejecutivo de la Corporación. Sus competencias son las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales que sean de aplicación a la Corporación Pública, así como los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración, en las materias que sean competencia de este órgano colegiado.
- Hacer cumplir las resoluciones y acuerdos que el Consejo Audiovisual adopte respecto a la radio y televisión públicas.
- Proponer al Consejo de Administración el proyecto de mandato-marco, así como los de los contratos-programa.
- Organizar y asegurar el cumplimiento estricto del mandato-marco y los contratos-programa acordados con el Parlamento, realizando para el Consejo Audiovisual un informe anual sobre su aplicación, previa notificación al Consejo de Administración.
- Someter a la aprobación del Consejo de Administración, con antelación suficiente, el plan anual de trabajo (incluidos los cambios de programación) y la memoria económica anual, así como los anteproyectos de presupuestos de la Corporación y de las sociedades estatales.
- Aprobar y aplicar la programación de las distintas sociedades e informar, periódicamente, al Consejo de Administración sobre el desarrollo del plan anual de trabajo.

- Impulsar, orientar, coordinar e inspeccionar los servicios de la Corporación y de las sociedades estatales y dictar las disposiciones, instrucciones y circulares relativas al funcionamiento o a la organización interna de las mismas, sin perjuicio todo ello de las competencias del Consejo de Administración.
 - Actuar como órgano de contratación de la Corporación y sus sociedades, así como autorizar los pagos y gastos de las mismas.
 - Representar de forma ordinaria a la Corporación ante el Consejo Audiovisual y el Parlamento, así como ante las administraciones públicas, entidades, etc.
 - Organizar la dirección y nombrar, con criterios de profesionalidad, al personal directivo de la Corporación RTVE y de sus sociedades, notificando al Consejo de Administración dichos nombramientos, con carácter previo.
 - Nombrar a los Administradores de los Centros Territoriales y de Producción, dependientes de la Corporación RTVE, cuya labor será asegurar la cooperación y sinergia de recursos en cada ámbito autonómico entre las distintas sociedades del Grupo, y entre sus máximos directivos territoriales nombrados, a su vez, por promoción interna objetivada y transparente.
- Cese

El Consejo de Administración podrá cesar al Director General de la Corporación, por mayoría de dos tercios de sus miembros, sobre propuesta con mayoría de votos, o de los del Consejo Audiovisual o de la Comisión de Control Parlamentario de los medios de comunicación del Estado. Dicha propuesta de cese deberá fundamentarse en alguna de las siguientes causas:

- Incapacidad permanente o enfermedad superior, en su duración, a seis meses continuos.
- Incompetencia manifiesta, falta grave en el desempeño de sus funciones, o actuación contraria a los criterios y obligaciones de servicio público a que se refieren los artículos de esta normativa, así como por incumplimiento grave y reiterado de los objetivos empresariales fijados.
- Condena por delito doloso.

3.4.5. Órganos de control y participación interna.

Los Consejos de Informativos.

La independencia y garantías de la información del servicio público exigen la formación y actuación de Consejos de Informativos, como instrumentos de garantía interna de la independencia informativa y como cauce de participación de los informadores audiovisuales en la Corporación pública radiotelevisiva. Estas funciones excluyen toda representatividad, cometido o interferencia en la negociación sindical propia de la representación de las centrales sindicales (Cap. 3.2.). Sus funciones básicas son:

- Representar a los profesionales de la información ante la Dirección del medio.
- Garantizar la independencia editorial de la información audiovisual en todos sus géneros y formatos, de acuerdo con la regulación legal del servicio público.
- Participar en la línea editorial y la programación informativas mediante opinión motivada, así como en la elaboración de los libros de estilo.
- Informar de forma preceptiva y no vinculante sobre los nombramientos de los respectivos directores de informativos.

Consejo Asesor Estatal.

Desde el Estatuto de 1980, los Consejos asesores por sociedades, previstos en su normativa, nunca se han desarrollado. Sin embargo, la concepción de estos órganos de participación de la sociedad civil, y en parte también de control interno, hace aconsejable su mantenimiento y dinamización en el futuro diseño de la Corporación de radiotelevisión pública estatal, aunque sea de forma unitaria en el Grupo, simplificando su formación y actuación, y posibilitando de este modo la presencia directa y efectiva de los sectores sociales directamente implicados en el servicio público radiotelevisivo.

- **Composición**

El Consejo Asesor estatal de RTVE estará compuesto por un total de nueve miembros, sin dedicación exclusiva ni remuneración sistemática, representando a los siguientes ámbitos:

- Tres consejeros designados por el Consejo Económico y Social, entre profesionales del sector audiovisual español y representantes de los telespectadores.
 - Dos representantes designados, respectivamente, por la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas y por la Academia de las Artes y las Ciencias Televisivas.
 - Un representante designado por el Consejo de Universidades entre expertos del mundo académico en materias de Ciencias Sociales y Comunicación.
 - Un representante designado por la Asociación Española de Anunciantes.
 - Un representante designado por las organizaciones de periodistas, de ámbito estatal.
 - Un representante de los Consejos Asesores de los Centros Territoriales de RTVE, designado por acuerdo de éstos de forma rotativa.
- Competencias
 - Asesoramiento al Consejo de Administración en las orientaciones generales de la programación. Para ello, deberá ser convocado por el Consejo de Administración, al menos cuatrimestralmente y cuando sea preceptivo su pronunciamiento.
 - Informe preceptivo sobre los criterios y normas que garanticen el derecho de acceso de los grupos sociales significativos en función de su relevancia social, representatividad y ámbito de actuación. Asimismo, realizará el seguimiento de su cumplimiento.
 - Será también preceptivo el parecer del Consejo Asesor en la concreción de la función de servicio público (contratos-programa) y de las líneas de programación, así como en el establecimiento de las normas de admisión de publicidad.
 - El Consejo Asesor podrá también, por propia iniciativa, elaborar y elevar al Consejo de Administración informes o dictámenes sobre los temas de su competencia.

Otros Consejos de Programación

RTVE colaborará, en orden a las orientaciones de su programación radio-televisiva, con Consejos sectoriales que permitan aquilatar mejor el

cumplimiento de sus misiones de servicio público (Cap.3.1), muy especialmente mediante:

- Un Consejo Educativo-Cultural, en donde participen representantes de las principales instituciones educativas y culturales de España, para todos los programas y actividades en este ámbito.
- Un Grupo de Trabajo permanente con las instituciones españolas de cooperación cultural hacia el exterior, especialmente para los canales de proyección internacional.

Los Consejos Territoriales de RTVE

Su existencia actual y sus funciones deben potenciarse, bajo el objetivo de enlazar más estrechamente al servicio público estatal y sus actividades descentralizadas (programaciones desconectadas), con la sociedad de cada Comunidad Autónoma.

Dada su regulación actual por los Parlamentos autonómicos, se recomienda, sin embargo, que estén dotados de una composición y un reglamento de competencias comunes, procurando la integración, en su seno, de representantes directos de la sociedad civil a través de sus grupos más representativos (organizaciones sindicales y empresariales, universidades, organizaciones de profesionales de la información...).

- Competencias:
 - Informar sobre la programación regional de RTVE y sobre las necesidades y demandas de las Comunidades Autónomas.
 - Informar sobre las actividades de RTVE en la respectiva Comunidad Autónoma en la producción y difusión general que afecte a ese ámbito territorial.
 - Aconsejar la aplicación del derecho de acceso a escala territorial, declinando en este ámbito el Reglamento general.

3.4.6. Controles y vigilancias externas.

El control último de la gestión y del cumplimiento de las actividades de servicio público debe ejercerlo el Parlamento, a través de una Comisión de control parlamentario de los medios de comunicación de titularidad estatal. Como espacio de aprobación del mandato-marco y de los contratos-programa que lo desarrollan, corresponde al Parlamento esta vigilancia final sobre el cumplimiento de las misiones concretas de servicio público. Ante esa comisión deben dar cuenta en estos aspectos tanto la dirección de RTVE como, especialmente, la autoridad independiente a la que se encomiende el seguimiento continuo del servicio público.

Como reseñamos anteriormente, y recomienda la normativa europea, el seguimiento y control sistemático del servicio público radiotelevisivo debe recaer en una autoridad independiente, el Consejo Audiovisual, con plenas responsabilidades sobre la Corporación de RTVE, en este campo.

Para que sea realmente efectiva esta autoridad autónoma, el Consejo Audiovisual debería tener las siguientes competencias sobre la radiotelevisión pública estatal:

- o Designar al Director General de la Corporación RTVE –por mayoría de dos tercios de sus votos-, en caso de que el Consejo de Administración agote el período de dos meses regulado para su elección.
- o Proponer al Parlamento, a partir de las propuestas de RTVE, el texto del mandato-marco por nueve años, que debe regir las grandes líneas de actuación de la encomienda del servicio público radiotelevisivo de la Corporación RTVE. Proponer al Parlamento, previa información de RTVE, la concreción de esa encomienda en contratos-programa trianuales.
- o Controlar anualmente el cumplimiento de las obligaciones y misiones de servicio público encomendadas legalmente a los radiodifusores públicos, elevando al Parlamento un informe detallado sobre esa aplicación.
- o Ejercer la capacidad disciplinaria y sancionadora para el caso de incumplimiento por parte de la radiotelevisión pública de sus decisiones o de la normativa aplicable en el sector audiovisual.

- o Proponer al Consejo de Administración de RTVE, por mayoría de dos tercios, el cese del Director General por incumplimiento grave de las obligaciones contraídas en el contrato-programa.
- o Definir y aplicar los indicadores de servicio público que se establezcan (Cap.3.1.6)
- o Establecer un seguimiento especial de las misiones de servicio público de RTVE en: contenidos culturales y educativos (en contacto con el Consejo Cultural-educativo); programación de entretenimiento y su adecuación al servicio público; código de buena conducta publicitaria, elaborado por el Consejo de Administración de RTVE; y otros acuerdos de auto-regulación.
- o Recabar de la radiotelevisión pública la información que se requiera para el desempeño de las funciones que le sean propias al Consejo Audiovisual, estando la radiotelevisión pública estatal obligada a su provisión de forma diligente.
- o Actuar como instancia superior de reclamación del derecho constitucional de acceso a la radiotelevisión pública, por parte de los grupos sociales y políticos significativos, estimulando su cumplimiento (Cap.3.2.3)
- o Actuar como instancia superior ante las demandas y quejas de los usuarios y telespectadores respecto de la gestión y programación de la radiotelevisión pública, previo informe preceptivo del Consejo Asesor de RTVE (Cap.3.2.2)
- o Desempeñar el papel de instancia arbitral en la elaboración negociada de los reglamentos del Consejo de Informativos y del Estatuto de Informativos, confiada a RTVE y a los representantes de sus informadores audiovisuales.

3.4.7. El Consejo Audiovisual de España.

La regulación legal y control efectivo de la radiotelevisión pública exige hoy, de forma imperativa y urgente, la creación de una autoridad audiovisual independiente, de un Consejo del Audiovisual.

Aunque el mandato del decreto de creación del Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado no cita expresamente esta cuestión, consideramos que resulta ineludible entrar en ella por la trascendencia que tiene para la radiotelevisión pública estatal en particular, y por las implicaciones que también encierra para la ordenación y reproducción

armónica del conjunto del sistema audiovisual español. Tal recomendación tiene una amplia base de apoyo, europea y española.

Reguladores independientes en Europa.

En el ámbito de la Unión Europea, la Comisión en su Comunicación de 1999 sobre los principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital, en el apartado referido a los organismos reguladores, señalaba: “los organismos reguladores no deben depender del Gobierno ni de los operadores”⁸¹.

Y en las Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (punto 10), relativas a esta comunicación, se subrayaba que “la regulación de los contenidos dirigida hacia objetivos de interés general tales como la libertad de expresión, el pluralismo, la diversidad cultural o la protección de los consumidores, debería basarse en principios fundamentales tales como (...) la independencia de las autoridades reguladoras...”

En el ámbito de del Consejo de Europa, en su Recomendación (2000) 23, adoptada por el Comité de Ministros el 20 de diciembre de 2000, se insta a los Gobiernos de los Estados miembros a: “Instaurar, si no lo han hecho ya, autoridades independientes de regulación del sector de la radiodifusión”.

Esta misma Recomendación establecía además una serie de líneas directrices en relación con la organización y funciones de estos reguladores independientes, entre las cuales se pueden destacar:

- Nombramiento transparente
- Independencia política y empresarial de los titulares
- Importancia de la financiación independiente
- Mandato irrevocable
- Competencias en adjudicación de concesiones
- Competencias en control de contenidos, con capacidad sancionadora.

Estas recomendaciones reflejan la práctica de la gran mayoría de los Estados miembros de ambas organizaciones. De forma que, actualmente, en prácticamente todos los Estados de la Unión Europea, existe algún tipo de Consejo independiente para regular el sector audiovisual. Y el

⁸¹ COM (1999) 657 final, 14-12-1999.

fenómeno trasciende incluso a la UE, ya que la EPRA, asociación que reúne a los reguladores independientes europeos, cuenta con 48 miembros que representan a 37 Estados

El regulador independiente en España.

España es, en efecto, el único país de la UE y uno de los pocos de Europa que no cuenta con un Consejo Audiovisual de ámbito estatal. Y ello pese a una larga trayectoria de acuerdos parlamentarios y demandas sociales inequívocas.

La Comisión de Contenidos televisivos del Senado realizó, en ese sentido, una propuesta consensuada por todos los grupos parlamentarios, que el Pleno del Senado, durante su V Legislatura, aprobó el 15 de diciembre de 1995, con 235 votos a favor, 3 en contra y ninguna abstención. La moción instaba al Gobierno a crear una Comisión del Audiovisual o Defensor del Telespectador, de carácter independiente.

En 1996, el defensor del Pueblo, en su informe anual correspondiente a ese año, razonaba: “Debiera abordarse de manera inmediata la creación de alguna ‘autoridad’ u ‘organismo independiente’, desvinculado jerárquicamente de la Administración y dotado de un alto grado de *auctoritas* en la materia, al que, entre otras competencias que pudieran atribuírsele, se le asigne la misión de aplicar el régimen sancionador previsto en las normas vigentes, frente a las infracciones en materia de protección de la juventud y la infancia ante las emisiones de televisión”. Estas conclusiones fueron reiteradas por el Defensor del Pueblo en sus informes correspondientes a 1997 y 1998.

En el Parlamento se han sucedido, por otra parte, numerosas proposiciones de grupos parlamentarios que abogaban por la creación de esta autoridad independiente.

Desgraciadamente, pese estos pronunciamientos y a la voluntad declarada de todos los partidos políticos, no ha podido lograrse hasta hoy la creación de este regulador. De forma que las actuales competencias audiovisuales, dispersas entre varios Ministerios (Industria, Fomento, Presidencia...) y residentes sólo muy parcialmente en la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), no cumplen en absoluto las condiciones mínimas requeridas.

Razones suplementarias de peso

El principal argumento a favor de la constitución de un órgano regulador, desvinculado jerárquicamente de la Administración del Estado, apunta a la necesidad de independizar de las coyunturas políticas el control y la aplicación de una regulación en la que entran en conflicto derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión y de información y la defensa de la dignidad humana y la protección a la infancia.

Las dificultades para actuar sobre un sector extremadamente sensible, en el que las intervenciones del Estado suscitan inmediatamente el recuerdo y la sospecha de censura o manipulación política, y el plus de flexibilidad que se le permite a un órgano independiente, son así los argumentos más frecuentes para justificar la creación del mismo.

A ello debe añadirse una razón, manejada frecuentemente por la Comisión Europea, que señala como riesgo para la libre competencia que el Estado sea a la vez competidor – como titular de los servicios públicos de televisión – y regulador de su propia competencia.

Finalmente, no cabe olvidar que el traspaso de las competencias del Estado sobre los contenidos de la televisión a un órgano independiente, se inscribiría dentro de las tendencias más recientes del Derecho Administrativo, que buscan “despolitizar” la defensa del interés público en ciertos sectores más sensibles, mediante la creación de órganos independientes o el reforzamiento de la independencia de los existentes.

Respecto a recientes acuerdos realizados entre el Gobierno y los operadores de televisión, es cierto que el concepto de autorregulación se ha ido afianzando como la mejor forma de regular la libertad de expresión y el derecho a la información. El *Libro blanco de la gobernanza europea*⁸² indica que “la vía legislativa constituye a menudo tan sólo una parte de una solución más amplia, que combina normas formales con otros instrumentos no vinculantes, como recomendaciones, directrices o incluso instrumentos de autorregulación dentro de un marco acordado conjuntamente”.

Así pues, la existencia de unas “directivas marco” o de una “legislación primaria” no ha de impedir el establecimiento de otras normas más flexibles y

⁸² COM (2001) 428 final, de 25.07.2001.

adaptadas a las distintas situaciones y contextos. También el Consejo de Europa ha reconocido explícitamente el derecho de los implicados en la práctica del periodismo “a elaborar sus estándares autorreguladores [...] que describan cómo sus derechos y libertades deben reconciliarse con otros derechos, libertades e intereses con los que pueden entrar en conflicto, así como sus responsabilidades”⁸³. La autorregulación se erige, así, como una especie de *prudentia civilis* que limite los excesos y disfunciones de ciertos poderes difíciles de controlar o de regular con precisión.

Sin embargo, la autorregulación no puede entenderse de forma unilateral o corporativa. Tampoco puede ejercerse de arriba abajo, porque dejaría de ser autónoma. Debe derivar, por el contrario, si se entiende como el ejercicio de una moralidad pública, de la organización de las partes implicadas y afectadas por las cuestiones que precisan una cierta regulación. Sólo así generará confianza y contribuirá a la buena aplicación de la normativa legal. No sería pues correcta la auto-regulación ejercida exclusivamente por las empresas interesadas en el sector afectado, sino que los usuarios y consumidores deben tener parte también en la actividad autorreguladora.

La función básica de todos los Consejos audiovisuales, más allá de las singularidades de cada uno de ellos, es la de velar por la garantía y protección de los derechos fundamentales. En ese sentido, constituyen una especie de defensor último del telespectador. Dicho cometido han de llevarlo a cabo tanto al procurar que la legislación audiovisual se aplique correctamente, como impulsando la autorregulación a fin de que ésta se base en una efectiva toma de conciencia de las obligaciones y responsabilidades de quienes gestionan y operan en los medios de comunicación. Es decir, para que la autorregulación sea operativa y tenga la máxima eficacia, ha de contar con el impulso y el control o la supervisión de un organismo que sea política y mediáticamente independiente.

Funciones mínimas.

El Consejo Audiovisual de España debería ejercer sus competencias sobre los servicios audiovisuales, tanto de televisión como de radiodifusión sonora, cualesquiera que sean los soportes que los transmiten, incluidos aquellos que resulten accesibles a través de nuevas redes como Internet, y para el conjunto

⁸³ *The media in a democratic society*, 4ª Conferencia Ministerial sobre Políticas de Comunicación, Resolución nº 8.

del territorio del Estado español, sin menoscabo de las competencias propias de cada una de las Comunidades Autónomas.

En ese campo, el Consejo Audiovisual de España debe poseer capacidad reguladora y sancionadora, pudiendo llegar, en su caso, a la retirada del título habilitante del radiodifusor en caso de incumplimiento grave y reiterado de sus obligaciones.

De esta forma, pensamos que un Consejo Audiovisual útil y eficaz debería poder ejercer plenamente, además de las descritas sobre la radiodifusión pública estatal, las siguientes funciones:

- Garantizar y promover el respeto a los valores constitucionales, en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia.
- Garantizar la efectiva prestación de los servicios audiovisuales con carácter universal.
- Garantizar el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios audiovisuales, recibiendo sus quejas y sugerencias.
- Velar por la transparencia en el mercado audiovisual, garantizando el pluralismo social y político en el acceso y participación de los ciudadanos así como de los diferentes grupos sociales a los medios de comunicación audiovisuales.
- Otorgar los títulos habilitantes (licencias o autorizaciones administrativas) necesarios para la prestación de los servicios audiovisuales en España y la asignación de frecuencias para la efectiva prestación de estos servicios, velando por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los radiodifusores, a resultas de esos títulos habilitantes.
- Velar por el cumplimiento de la legislación comunitaria del audiovisual, especialmente por lo que se refiere a:
 - Protección de la infancia y la juventud.
 - Control y regulación de la publicidad audiovisual en todas sus formas, así como de la televenta y el patrocinio.
 - Fomento de la producción audiovisual nacional y europea, y de la diversidad cultural

- Hacer respetar de forma efectiva la libre competencia entre los distintos radiodifusores, velando por la transparencia y publicidad en la titularidad de los medios de comunicación audiovisual y por la efectiva aplicación de las medidas anti-concentración garantes del pluralismo.
- Garantizar el equilibrio territorial, social y cultural en lo referido a la prestación y recepción de los servicios audiovisuales, promoviendo la coordinación con las distintas autoridades audiovisuales de las Comunidades Autónomas, para unificar su doctrina y aplicaciones en todos los ámbitos geográficos.
- Informar, de manera preceptiva, sobre los proyectos y las disposiciones generales relativas al sector audiovisual.
- Elaborar informes, dictámenes o estudios relativos a los distintos servicios audiovisuales, de oficio o a petición del Parlamento o de las Administraciones públicas.
- Elaborar un informe anual, sobre el sector audiovisual, para su remisión al Parlamento.
- Promover marcos de autorregulación en el sector audiovisual español, especialmente en el campo de la publicidad.

Composición y funcionamiento

Para el ejercicio de sus altas competencias de marcada índole constitucional, el Consejo Audiovisual de España requiere de una indudable independencia, que garantice su autoridad sobre los operadores del sector audiovisual en general y sobre la radiotelevisión pública en particular. Esta autonomía debe quedar asegurada tanto por el nombramiento y estabilidad de sus miembros como por la autonomía de sus fuentes financieras. A este respecto, recomendamos que:

- La elección de sus consejeros sea mediante mayorías reforzadas del Congreso de los Diputados: dos tercios de los votos, a propuesta de al menos la mitad de los Grupos parlamentarios existentes redondeada al alza.
- Los consejeros reúnan un perfil adecuado al desempeño de sus funciones en el Consejo, demostrado ante comparecencia en el Parlamento Y que se sometan a un régimen de incompatibilidades estricto que garantice su independencia de intereses económicos en el sector.

- Su mandato supere el período de una legislatura, y sea inamovible e improrrogable, todo ello para reforzar su independencia.
- La financiación del Consejo Audiovisual de España consolide su autonomía, basándose en ingresos provenientes de las tasas impuestas a los organismos de radiotelevisión sobre los que ejerzan competencias por la ostentación del respectivo título habilitante o por el uso del espectro hertziano.

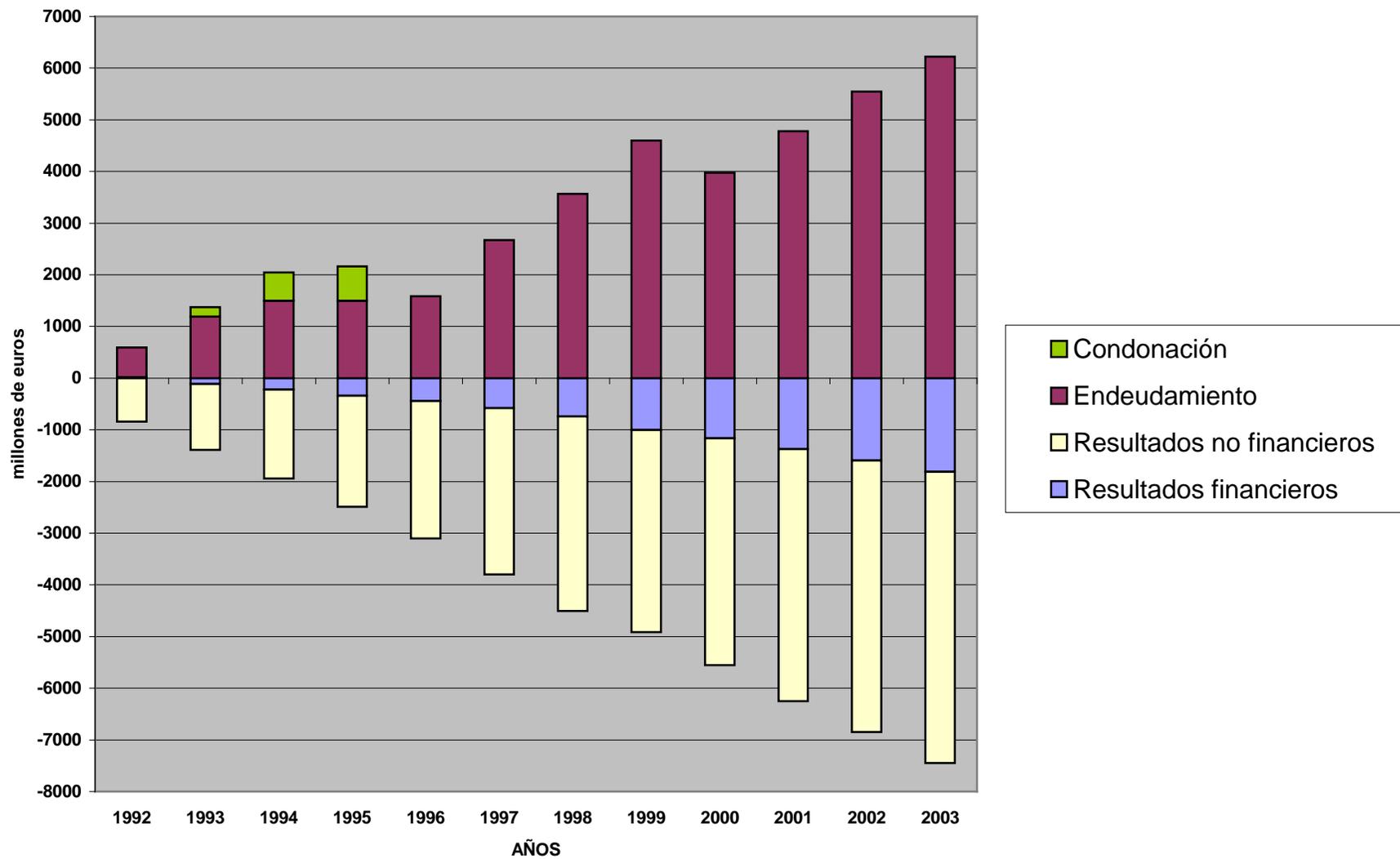
3.5. FINANCIACIÓN EQUILIBRADA Y SOSTENIBLE.

La situación económica de RTVE presenta un endeudamiento desproporcionado e insostenible, que se elevaba a 6.224 M€ al cierre del ejercicio económico de 2003 y que continúa en aumento. Como ya hemos referido, este desequilibrio es la consecuencia de una prolongada sucesión de pérdidas cuya cobertura se ha realizado, año tras año, a través de créditos avalados por el Estado. El problema subsiste desde 1990, cuando la eliminación del monopolio televisivo y el consiguiente descenso de ingresos dispararon los resultados negativos, cuadruplicándolos en dos años (de 122 a 460 M€) y dando lugar a que, desde 1993, se implantase un procedimiento financiero peculiar para la cobertura de los saldos contables negativos.

3.5.1. Una fórmula gravosa.

La medida adoptada consistió en subvencionar una parte del déficit de RTVE y en autorizar al Ente Público, desde 1994 y a través de las leyes anuales de los Presupuestos Generales del Estado, a endeudarse, con el correspondiente aval estatal, en las restantes cantidades necesarias para afrontar plenamente los resultados negativos. En el periodo inmediato (1993-1996), las subvenciones, con una media anual de 162,5 M€, solamente neutralizaron el 26,8 por 100 de la totalidad de los resultados negativos (650 M€ sobre 2.428), quedando el resto cubierto por deuda avalada, con los correspondientes incrementos de los intereses de ella derivados (116 M€ anuales y 465 en total). Pero a partir de 1997, las ayudas directas bajaron a menos de la mitad, con una media anual de 74,8 M€ (en total 524 M€). Así, desde esa fecha, las subvenciones han rebajado sólo en un 10,4 por 100 el conjunto de las pérdidas registradas, y no han cubierto sino un 38,2 por 100 de los gastos financieros, que sumaron 1.370 M€ en el periodo (véase gráfico de la página siguiente).

ENDEUDAMIENTO DE RTVE Y RESULTADOS ACUMULADOS DESDE 1990



La evolución de estas magnitudes, situó la deuda en 6.224 M€ en diciembre de 2003, de los cuales 1.814 M€ (un 29,1 por 100) correspondían a los déficit derivados, en gran medida, del arrastre de la deuda y de sus cargas financieras. Este continuo y prolongado recurso al aval del Estado, sobre las deudas de RTVE, ha sido la piedra angular de un procedimiento de financiación poco transparente. Por una parte, la elaboración de unos presupuestos ficticiamente equilibrados en RNE y TVE, a costa de facturar sus servicios al Ente Público a precios de conveniencia, cargando sobre éste todo el déficit, impide el análisis de los orígenes de las pérdidas, así como las consiguientes atribuciones de responsabilidades. A la vez, este sistema de financiación y contabilidad ha redundado en una falta de exigencia a los gestores y de eficiencia de éstos, tanto en la productividad interna como en la negociación de las operaciones comerciales con proveedores y clientes.

No obstante, el prolongado mantenimiento del aval sobre una deuda creciente, ha sido una decisión política repetidamente renovada por los sucesivos gobiernos, frente a las alternativas de afrontar, cada año, las cancelaciones reales y efectivas de los costes con fondos públicos o de evitarlas con la elevación de las subvenciones en las cantidades necesarias para una adecuada prestación del servicio público radiotelevisivo. Estas dos opciones hubieran eliminado las anotaciones crecientes de deuda acumulada, y el mayor aumento de ésta por la vía de los intereses directamente ligados a su mantenimiento. El resultado último para las arcas del Estado, cuando asuma la liquidación correspondiente, será pues el de un sobre coste importante, por intereses acumulados, respecto al producido si hubiese abonado los importes año tras año. Por otra parte, este último proceder hubiese evitado el peso de una amenaza continua sobre el patrimonio del Grupo RTVE y la imagen de una situación cada vez más precaria e irregular, extremos ambos, además de innecesarios, perjudiciales para la entidad, tanto en su clima interno como en su proyección y consideración exteriores.

La fórmula prevista en el Artículo 32 del Estatuto de 1980, por la que el Ente Público se debe financiar con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realice, no se ha visto asegurada por el Estado de forma suficiente, lo que ha mantenido una dilatada precariedad de recursos, así como identificaciones entre déficit, pérdidas, subvención, deuda y aval “ilimitado”, con la consiguiente evaluación brumosa de la realidad de RTVE. Al mismo tiempo, ha propiciado una presión comercial extrema sobre el Ente Público, impulsado de continuo a

maximizar sus ingresos comerciales, sobre todo publicitarios, en detrimento de su misión de servicio público, y de su imagen como responsable del mismo en la sociedad española. Finalmente, la atribución de los déficit de todo el Grupo RTVE a la actividad de Televisión Española, sesgo mantenido con insistencia por numerosos creadores de opinión, ha cargado sobre ésta resultados negativos que no le corresponden, y ha distorsionado la consideración adecuada del problema en toda su complejidad⁸⁴.

Así pues, el actual modelo financiero de RTVE no solamente es defectuoso en la estricta cobertura de su cometido directo, sino que resulta gravoso para el Estado, además de perjudicial para la actividad de servicio público encomendada al Grupo empresarial, por interactuar con un esquema societario blindado, sin diseño de objetivos y estrategias de trabajo, por dar cobertura a una gestión carente de criterios y mecanismos de responsabilidad, y por mantener la incertidumbre acerca de las proporciones de sus componentes (subvención, ventas de publicidad y de otros productos, y aval sobre deuda), fuente continua de precariedad económica y de inestabilidad en la gestión.

3.5.2. Nuevo modelo financiero: estabilidad económica sin endeudamiento

El procedimiento de financiación de Radiotelevisión Española, como entidad pública, tiene que basar su diseño, estabilidad y eficacia en un modelo claramente definido y plenamente reconocible, cuyos cauces para la obtención de ingresos se ajusten a las exigencias de las normas vigentes al respecto en la Unión Europea (encargo expreso y asignación económica clara, respetuosa con la proporcionalidad en el mercado y bajo el control de una autoridad independiente), expuestas con amplitud más arriba (Cap. 2.2).

Como también hemos indicado, y en virtud de la necesidad de que los radiodifusores públicos cumplan su obligación con la sociedad, ofreciendo

⁸⁴ El desglose de resultados de las actividades de RTVE (2003), incluido en el informe *RTVE: situación actual y perspectivas* (julio 2004), refleja que TVE 1, como centro específico de actividad, presenta unos resultados positivos de 113 M€ (587 M€ de ingresos, frente a 474 M€ de gastos), mientras que La Dos los presenta negativos en 245 M€ (156 M€ de ingresos, frente a 401 M€ de gastos), arrojando los canales menores (Internacional, 24 Horas y Temáticos) un déficit conjunto de 120 M€. A su vez, RNE, con unos ingresos totales simbólicos (1 M€), al carecer de publicidad, reparte sus gastos (168 M€) por tercios: algo más de esa cuota en Radio 1 (59 M€) y en Radio 5 (61 M€), y algo menos (48 M€) en el conjunto de los demás distintivos (Radio 2, Radio 3, Radio 4, Radio 5 y REE).

una gama completa de programación y universalidad de contenidos, será la programación total, como oferta compleja, la que obtenga ayuda pública proporcional a su coste neto completo⁸⁵. Evidentemente una programación que, en su conjunto, se ajuste a las directrices señaladas en el capítulo 3.2.

Bajo tales premisas, y desde la perspectiva de mantener una oferta potente y variada de emisiones, con una calidad superior a la existente, sin concesiones a una lógica comercial automática, y con la máxima exigencia de racionalidad en el gasto público, las líneas básicas de un modelo financiero viable y adecuado para RTVE serán las siguientes:

- Dotación al Grupo y sus empresas de una estructura suficiente y sólida de recursos propios, con veto total a las políticas de endeudamiento de carácter financiero, en el futuro.
- Aplicación de un sistema mixto, basado preferentemente en recursos públicos, coherente con los usos de los sistemas de radiotelevisión de los países europeos de nuestra zona geográfica y de nuestro nivel económico y cultural, y completado con publicidad y patrocinio, además de otros ingresos comerciales o institucionales.
- Subvención por contrato-programa plurianual, dentro de un mandato-marco con un horizonte temporal más amplio, vinculados ambos a las exigencias del servicio público, especificadas convenientemente, de acuerdo a las directrices, recomendaciones y exigencias de control expuestas en el capítulo 3.1.6
- Respeto estricto al principio de proporcionalidad en la cuantía de las subvenciones otorgadas, de manera que no se favorezca indebidamente a RTVE en su concurrencia y competencia con las empresas privadas del sector.
- Reducción gradual de la publicidad, con incremento (y extensión) del patrocinio, tal y como también se ha especificado en el capítulo 3.2, siempre acorde con el cumplimiento escrupuloso de las normas sobre publicidad y modos y tiempos de su emisión. Todo ello en un proceso

⁸⁵ Doc. 2001/C 320/04 del Diario Oficial de las CE, de 15.11.2001, apartados 12 y 33. Por otra parte, la UER ha insistido muy recientemente en esta idea (seminario celebrado en Ámsterdam en septiembre de 2004: *Le rôle clé de la radiodiffusion de service public dans la société européenne du 21 siècle*).

paulatino y proporcional, de cuatro años, que deje plazo a la regeneración global del mercado publicitario, y a la mejor transición hacia la televisión digital y su diversificación de ingresos.

- Incremento de acuerdos de carácter institucional, a fin de establecer mecanismos de financiación para acciones concretas de carácter temporal limitado o de alcance abierto, complementaria con sus objetivos.
- Mejora de la productividad, a través de una mayor eficacia en la gestión, con destino de los rendimientos logrados al refuerzo de la calidad de la oferta, por inversión en medios y en talento, así como a la eventual reducción de la ayuda directa, de la dependencia respecto a la publicidad o de ambas.

En cualquier caso, resulta inevitable plantear las coordenadas del nuevo modelo como marco de un proceso, dentro del que RTVE tendrá que seguir emitiendo, día tras día, al tiempo que emprende inevitables transformaciones. Para poder hacerlo a partir de la situación en la que se encuentra, necesitará un ingrediente de inversión que favorezca la elaboración gradual, tan rápida como sea posible, de una programación de pleno y coherente servicio público. Es decir que, al margen del modelo para el funcionamiento ordinario, es preciso otorgarle un fondo fijo de arranque, que soporte económicamente la necesaria transformación funcional y operativa.

Evidentemente, contamos con que la deuda acumulada, hasta el momento elegido por el Gobierno para emprender la transformación de RTVE, ha de quedar asumida como propia por el Estado (en concepto de ayuda *existente*, según admite la comunicación 166/95 de la CE, y vinculada a la reglamentación que vaya a quedar prescrita), sin que su amortización conlleve condicionamientos de ningún tipo respecto al futuro modelo financiero, ni lastre las subsiguientes asignaciones ordinarias o extraordinarias de recursos.

3.5.3. Proporcionalidad y transparencia.

La financiación de RTVE por la vía mixta de ingresos procedentes de su presencia limitada en el mercado de publicidad o de la venta de derechos y productos audiovisuales y de recursos procedentes del Estado, constituye la fórmula más habitual en toda Europa y, como ya vimos, es perfectamente

adecuada a la doctrina de la UE, siempre que respete el principio de proporcionalidad, en cuyo caso no cabe hablar en absoluto de “doble financiación”.

Como también hemos detallado anteriormente, esta cautela en la financiación del servicio público, con aportación del Estado, exige que la compensación destinada a la entidad encargada del cumplimiento del servicio público cubra, total o parcialmente, los gastos ocasionados, además de un beneficio razonable, sin superar esos límites ni desequilibrar las condiciones de la competencia mercantil. Un requisito concreto que específicamente cita la Comisión Europea, respecto al caso español, en su comunicación de octubre de 2003 sobre el “asunto NN 166/95”, al poner de manifiesto que las autoridades españolas deben determinar el nivel de compensación necesario, sobre la base de un análisis de los costes en los que incurriría una empresa media, bien gestionada y equipada, para satisfacer esas exigencias de servicio público, y que han de hacerlo previamente de forma objetiva y transparente.

La estimación de la cantidad aportada por el erario público, para que sea proporcional al coste del servicio público integral de la radiotelevisión pública, puede hacerse, pues, por varias vías, bien sobre la base de los costes medios de una empresa en un país determinado, bien como proyección de las cifras de costes y apoyos estatales medios de los países europeos. Aunque el objetivo de este informe no debe incluir la delimitación de cifras concretas, que los gestores y el Parlamento habrán de establecer en los contratos-programa, esas comparaciones permiten fijar niveles indicativos para el futuro.

En primer lugar, la proporcionalidad puede establecerse por un cotejo entre los costes de explotación del operador, al que se le encarga la programación de servicio público, y los de una programación equivalente en empresas de la competencia. Pues bien, si tomamos como referencia las cifras correspondientes al año 2003, en millones de euros, nos encontramos con que los costes de explotación de las dos cadenas generalistas de RTVE, alcanzan una cifra similar a los costes de explotación de las dos cadenas privadas de televisión con emisión en abierto, mientras que los costes de RNE resultan proporcionados a los de las principales cadenas de radio comerciales, si se tiene en cuenta el número de programaciones autónomas emitidas. El total de

costes de las cadenas convencionales de la radiotelevisión pública se sitúa, así, en torno a 1.040.000 M€⁸⁶

Una forma de perfilar más esas comparaciones es atenerse al coste por volumen de emisiones, perfectamente controlable en televisión. Pues bien, en el mismo año, según datos del Observatorio *AEA* de la Publicidad, TVE en sus dos cadenas, al margen de desconexiones regionales, sumó 14.709 horas de emisión de programas (incluyendo también carta de ajuste, apertura y cierre) y 2.127 horas de emisión de no programas (publicidad, patrocinio, teletienda, autopromoción y avances), frente a las 12.711 horas de programas y las 4.809 horas de no programas, en el conjunto de emisiones efectuadas por las dos cadenas privadas abiertas, cuyos grados de saturación publicitaria (25,7 por 100 y 29,2 por 100 respectivamente) son superiores a los de las cadenas públicas (17,7 por 100 en TVE 1 y 14,4 por 100 en La Dos)⁸⁷.

A partir de los datos anteriores, podemos deducir que la cifra media de gastos de explotación, por hora de emisión de contenidos no publicitarios, no llega a los 60.000 euros en la televisión pública estatal, mientras que sobrepasa los 70.000 en el conjunto de las dos cadenas privadas de cobertura equivalente. Una diferencia del 18 por 100, que cabe reducir hasta el 15 por 100, al considerar que las emisiones que no son programación pueden generar, vía costes de transmisión, alrededor del 3% de los gastos de explotación. Pero justamente esta diferencia presupuestaria a favor de RTVE le permite a ésta hacer frente a los costes de los cinco canales temáticos que emite (1.066 millones de euros) así como al volumen total de las desconexiones de los 17 centros regionales, en las distintas Comunidades Autónomas, que alcanzaron, según datos de RTVE, 8.145 horas en 2003, lo que equivale al 92 por 100 del tiempo de emisión de un canal con cobertura estatal⁸⁸.

En lo que se refiere a la radio, donde hemos constatado una proporcionalidad bastante clara entre los costes y el número de canales, tanto en la radio pública

⁸⁶ En 2003, los costes de explotación de TVE 1 fueron 474.285 M€, y los de los de La Dos alcanzaron 401.259 M€, según el informe "*RTVE: Situación actual y perspectivas*" (julio 2004), al tiempo que los de Antena 3 fueron 446.715 y los de Telecinco, 447.502 M€ ("*Noticias de la Comunicación*", nº 38)

⁸⁷ La saturación publicitaria indica el porcentaje de horas de emisión de "no programas", sobre el total de horas emitidas de una cadena.

⁸⁸ También según "*RTVE: Situación actual y perspectivas*" (adenda).

como en la privada de ámbito estatal⁸⁹, hay que tener también en cuenta que la red de centros territoriales (17) y locales (46) de RNE emitió un total de 30 horas diarias de programación diferenciada, lo que equivale con creces a un canal informativo suplementario de cobertura estatal. Dado que el tiempo de programación de RNE, consideradas el total de sus emisoras (274 horas diarias), es equivalente a más de 11 canales simultáneos, resulta superior al tiempo de programación medio de cada cadena privada nacional. Además, la radio privada emite en torno a un 10 por 100 de publicidad, tiempo que RNE cubre con programación, lo cual supone un gasto comparativo suplementario. Queda también a salvo, pues, el principio de proporcionalidad, en esta parcela específica, incluso al margen del tiempo ocupado por la publicidad, de la que RNE carece.

Estas comparaciones no significan que los costes sean absolutamente rígidos en la radiotelevisión, y que no se puedan y se deban hacer ahorros importantes, pero evidencian que, dado un mercado determinado, los costes de los programas, para mantener un carácter competitivo, son bastante estables, con independencia del tamaño de la plantilla dedicada a ello, o del grado de externalización practicado. Es decir, que la producción propia interna y la externa, siempre resultan económicamente complementarias. La rebaja drástica del presupuesto de cada canal o programación provocaría, pues, un serio riesgo de descenso brusco de su audiencia y su influencia, lo que anula toda posible comparación de costes por cuota de mercado, que, por otra parte, resulta del todo improcedente en la evaluación de un servicio público.

En última instancia, las diferencias de rentabilidad entre las empresas a las que hemos hecho referencia, no vienen tanto por la vía de los costes como por la de los ingresos comerciales. Así, las tres empresas privadas más importantes, en la actividad de televisión y radio abierta (Telecinco, Antena 3 y la SER), alcanzan los 1.272 M€, mientras que las cadenas de RTVE obtienen 772 M€ (un 39 por 100 menos). Un dato que se explica por las limitaciones de orientación comercial propias de la radiotelevisión pública (ausencia de publicidad en RNE y programación no orientada,

⁸⁹ Según el repetido informe de RTVE, los costes operativos de RNE (cinco canales autónomos y completos de ámbito nacional) ascendieron 168.415 M€, en tanto que los de la Cadena SER (cinco programaciones, varias de ellas musicales) sumaron 142.701 M€, los de Onda Cero (dos programaciones distintas) fueron de 86.193 M€, y los de la COPE (dos canales) fueron de 77.026 M€, (*"Noticias de la Comunicación"*, nº 40). El coste medio por canal diferenciado de ámbito nacional varía así entre los 28,54 M€ de la SER, los 33,68 M€ de RNE, los 38,51 M€ de la COPE y los 43,09 M€ de Uniprex (Onda Cero).

primordialmente, a grandes audiencias, sobre todo en La Dos), pero que también exige una reconsideración de las políticas y objetivos de acción y eficiencia comerciales en RTVE.

Así, puede considerarse que una planificada sinergia entre los diversos canales televisivos y radiofónicos, analógicos y digitales, manejados por RTVE, podría permitir un ahorro relativamente importante de gastos, aplicable a cubrir, en parte, los costes suplementarios de una programación digital nueva y de calidad, inevitablemente mayores que los de una programación básica de servicio público.

Otra vía para evaluar la proporcionalidad de gasto del Grupo RTVE es situarlo respecto al mercado europeo, teniendo en cuenta los parámetros más significativos de tamaño, población y desarrollo económico o PIB. Para simplificar esta comparación pueden tomarse los seis países que el servicio estadístico de la UER incluye en el Grupo I, bajo la denominación de *Large western markets*, con los que ya se establecieron correlaciones (Cap. 2.2.3)

Destaca en esa comparación entre RTVE y las demás entidades consideradas, que su presupuesto es el más bajo de los seis y que las ayudas estatales suponen la vía preferente de financiación en todos los países considerados, excepto en España. Y ello sin tener en cuenta la productividad de los recursos empleados, también positiva para RTVE, tanto si consideramos las horas de emisión ofrecidas (sólo con TVE 1 y La Dos)⁹⁰, como si incluimos el número de repeticiones de emisión, muy inferior en las cadenas televisivas públicas españolas respecto a sus colegas europeas⁹¹.

En resumen, y sin tener en cuenta estos factores añadidos, la equiparación con el grado de gasto oficial de las televisiones estatales europeas pondría a RTVE en niveles de, al menos, 45€ por habitante, es decir, 1.800 M€, cantidad que queda lejos de los 1.560 M€ de coste total del Grupo en 2003 (incluidos gastos financieros).

⁹⁰ En 2002, las cadenas alemanas *ARD* y *ZDF* emitieron un total de 16.137 horas, las dos cadenas de RTVE sumaron 14.706 (sin desconexiones), las británicas *BBC1* y *BBC2* tuvieron 14.962 horas de emisión, F2 y F3 llegaron a las 12.875, superadas todas ellas por las tres cadenas de la *RAI* que sumaron 23.981 horas.

⁹¹ En España, el índice de reemisión es solamente del 8 % para TVE 1 y La Dos, y del 17 % incluyendo las emisiones del Canal 24 horas, mientras que en Italia llega al 26 %, en Alemania al 35 %, en el Reino Unido al 36 % y en Francia al 38 %.

Esta doble comparación con el mercado audiovisual interior, y con las entidades públicas de radiodifusión de los países más representativos de nuestro entorno, deja claro que el principio de proporcionalidad queda holgadamente a salvo en las dos estimaciones. Podemos concluir, entonces, que una eventual aportación estatal a la radio y televisión públicas españolas, en un grado que contribuya a completar unos presupuestos de ingresos similares a los actuales, para un volumen de emisiones también equivalente al actual, no tropezaría con motivos de deslegitimación vinculados a las exigencias de la UE en la materia. Lo cual no quita para que, en el caso español, se extremen las precauciones orientadas a una racionalización y control máximos del gasto público.

En todo caso, si RTVE mantuviese un nivel de gasto de explotación similar al del año 2003 (unos 1.200 M€), con ingresos equivalentes, la correspondiente aportación estatal, cifrada entre unos 540 y 600 millones de €, y determinada con anticipación, claridad de destino y control de su aplicación de manera fiable e independiente, no rompería el principio de proporcionalidad, pues sus productos no resultarían más caros que los de la competencia, y el nivel relativo de la subvención respecto al coste, en relación al PIB, estaría por debajo de los correspondientes en los países europeos de referencia. Pero lo verdaderamente importante es que esa cifra supondría un ahorro entre el 27 y el 35 por 100 de la aportación media anual que el Estado ha venido efectuando en los últimos años a favor de RTVE (subvenciones y avales de deuda), que ha sido, como media, de 826 M€. Unas cantidades que no sólo cubrían los resultados negativos de la explotación, sino también los gastos financieros y otros destinos inconcretos.

Sin propósito de definir un presupuesto de costes o una aportación del Estado, que no es labor de este Informe, y dentro de la amplia franja reseñada anteriormente, la Administración ha de concretar qué radio y qué televisión públicas desea impulsar, tanto en su dimensión como en su dependencia comercial, teniendo en cuenta que la aportación de fondos públicos habrá de costear el amplio y exigente servicio público encomendado, y suplir la voluntaria limitación de ingresos publicitarios. En este sentido, el Estado no puede limitarse a cubrir los recursos de un servicio público mínimo y residual. Además, debe ser consciente de que una reducción drástica de su aportación, por debajo de estos niveles reseñados, daría como resultado una RTVE no competitiva, abocada a corto plazo a un papel marginal. Por el contrario, es de la entera responsabilidad del Estado español el evaluar y asumir el volumen de recursos que, como respaldo suficiente y estable, necesita una

radiotelevisión pública de ámbito estatal equiparable a las de los países europeos de referencia y que, con garantías plenas de gestión eficiente, proporcione a los ciudadanos un grado notable de satisfacción, y a la sociedad española una máxima rentabilidad.

3.5.4. Las fuentes financieras.

Las tres fuentes diferenciadas que hemos señalado como preferentes para la obtención de ingresos (publicidad y patrocinio, venta de productos y subvención pública), responden al esquema más utilizado en las televisiones públicas europeas, y que está reconocido como viable y aconsejable por la gran mayoría de las instancias sociales y políticas españolas consultadas. Las diferencias pueden surgir en dos aspectos fundamentales: la proporción entre los tres factores y la procedencia específica de los fondos públicos asignados.

En primer lugar, y atendiendo tanto a la experiencia histórica como al consenso social generalizado, se hace necesario aminorar el actual peso relativo de la publicidad en el conjunto de la financiación, para asegurar el alejamiento de una presión automática de los niveles concretos de audiencia sobre cada unidad de programación, fortaleciendo así su autonomía. En cualquier caso, esta exigencia, adoptada por muchas televisiones públicas europeas, ha de introducirse de forma gradual y acordada con todos los agentes del sector, pues su aplicación drástica desestabilizaría el mercado publicitario televisivo, sometido ya a tensiones por la saturación de los tiempos de emisión disponibles.

La propuesta concreta para las inserciones publicitarias de TVE es el descenso de la tasa máxima, desde el actual 15-20 por 100, al 10 por 100 de la emisión diaria total, con el límite añadido de 9 minutos en cada hora natural de reloj, siempre además bajo el cumplimiento escrupuloso de todas las normas de la UE sobre fórmulas de publicidad y modos parciales de su emisión. No obstante, esta inicial actuación de RTVE en contra de la saturación, si va acompañada de un cumplimiento de la regulación por los competidores privados, debe actuar como promotora de una regeneración integral del mercado publicitario, con subida general de la calidad de sus espacios y de sus tarifas. Además, la práctica del patrocinio de difusión, en televisión y radio, no distorsionante de las misiones del servicio público, así como la apertura de los canales internacionales a la publicidad, propician la posibilidad de incrementos de ingresos por esa vía. En cualquier caso, y para salvaguardar la

dinámica del servicio público, los ingresos publicitarios no deberían superar el techo del 40 por 100 del total anual presupuestado.

Respecto a la venta de programas, derechos de emisión y productos derivados (*merchandising*), resulta claramente necesaria una intensificación y mejora de las acciones de comercialización, así como el diseño de una producción, con vigencia prolongada, susceptible de ser reemitida en más de una ocasión y de ser comercializada en diferentes mercados. Ello implica una política de orientación de la producción propia y una estrategia de coproducciones, dirigidas ambas a dar una larga vida comercial a todas las realizaciones propias, internas y externas. A ello habría que añadir el necesario esfuerzo para aumentar la comercialización de los importantes archivos audiovisuales, así como para lograr ingresos suplementarios por servicios *on line*, en paralelo a la expansión de la radiotelevisión digital y de Internet. Con todo ello, resulta plausible marcarle a este capítulo, como objetivo, una aportación situada entre el 10 y el 15 por 100 del presupuesto.

Finalmente, queda sin cubrir, aproximadamente, entre un 45 y un 50 por 100 del total del presupuesto, proporción que debería ser atendida mediante la asignación directa de fondos públicos, siempre en función de los gastos necesarios y de la proporcionalidad y transparencia en la cobertura de los costes netos del servicio público. Con independencia de tal cuantía, es necesario considerar las posibles procedencias de este dinero público, así como la viabilidad y conveniencia respectivas.

Según ya expusimos en el capítulo 2.2., la práctica preferente en el entorno europeo (en 26 de los 34 países cuyos grupos audiovisuales de propiedad estatal se integran en la UER) consiste en la existencia de un canon específico⁹², una tasa que se recauda por diferentes procedimientos y se destina a las empresas públicas de radio y televisión, como la partida más fuerte en la composición de los ingresos que estas entidades reciben.

Sin embargo, el recurso en España, tras décadas de carencia, de una tasa de este carácter, hipótesis que ha sido barajada en distintos ámbitos y momentos⁹³, no se perfila como aconsejable, por presentar diversos inconvenientes, tanto en el momento de la implantación como en los de

⁹² Además de España, en Europa no tienen actualmente canon Bélgica, Países Bajos, Bulgaria, Serbia y Montenegro, Lituania, Estonia y Letonia.

⁹³ En su artículo 32.2, la ley 4/80 contempla la posibilidad de “una tasa o canon sobre la tenencia de receptores”, cuya aplicación no se ha considerado conveniente desde entonces.

sucesivas revisiones de tarifas. El canon es, por una parte, cada vez más criticado en Europa, por su carácter fiscalmente regresivo (igualdad de cuantía ante capacidades adquisitivas muy diferentes, resistencias de las familias con ingresos más bajos, como parados o jubilados). Por otra parte, el desproporcionado coste de recaudación o el alto grado de defraudación comprobados en muchos países europeos en los últimos años, son otros factores que operan en su contra⁹⁴. Finalmente, supondría un choque psicológico, en España, por la ausencia de tradición y por su exigencia previa a la visibilidad, por parte de los ciudadanos, de un auténtico servicio público; aunque sea bien conocido que la radiotelevisión nunca es gratuita y que sus emisiones se pagan siempre, sea a través del reparto de los fondos públicos, sea a través de la repercusión de los costes publicitarios en los precios de los productos. En resumen, la implantación de una tasa o canon acarrearía graves problemas de gestión a la Administración Pública, sin contar con una imagen institucional negativa y dudosos ingresos suficientes para la radiotelevisión pública española⁹⁵.

En cuanto al canon sobre los receptores digitales, barajado en el Reino Unido pero rechazado por su Parlamento, ofrece dificultades mayores aún, ya que se debería ejercer sobre aparatos domésticos que tienden a una multiplicidad incontrolable (módems, receptores integrados, PC's, telefonía móvil...), y sobre cuyos precios --todavía caros-- una tasa adicional no haría más que frenar la expansión hacia la transición digital. Además, difícilmente esta vía supondría unos ingresos apreciables en el medio plazo, al menos hasta 2010, fecha fijada para el "apagón" analógico.

Como fuente alternativa financiera residual, aludida por algunos autores, aparece una tasa suplementaria que grave a las empresas privadas de radiotelevisión por el usufructo de que gozan sobre el espectro radioeléctrico, bien con cuantía fija, bien de forma porcentual sobre sus ingresos. Sin embargo, este sistema, raro en la tradición jurídica internacional, encontraría resistencias legales importantes, haría depender paradójicamente los recursos de la televisión pública del éxito comercial de las privadas y, finalmente, no allegaría sino recursos muy escasos. La financiación mixta se haría así mucho más diversa y compleja aún.

⁹⁴ Entre los motivos de la eliminación del canon en los Países Bajos (1999), destacan la ineficiencia de las tareas de gestión, el alto índice de espectadores fraudulentos y la aparición de innovaciones tecnológicas que dan acceso a la televisión pública sin necesidad de licencia.

⁹⁵ Ninguna de las más de 80 propuestas recibidas por el Consejo para la Reforma de los Medios de Titularidad del Estado, procedentes de la consulta a instituciones, asociaciones y expertos, propone la restauración del canon.

Descartadas, en principio, estas vías en las actuales circunstancias españolas, la contribución estatal debe formar parte de los Presupuestos Generales del Estado⁹⁶, como cantidad vinculada a las actividades globales y completas del servicio público radiotelevisivo en su conjunto, pero con un adecuado desglose en partidas finalistas, aspecto del que nos ocuparemos más adelante⁹⁷. En cualquier caso, esta modalidad de aportación ordinaria no elimina la posibilidad de que la radio y la televisión públicas establezcan acuerdos concretos, por servicios específicos de mayor o menor alcance, con otros órganos de la Administración, para complementar sus prestaciones específicas.

Pese a lo reseñado sobre los inconvenientes de la naturaleza y aplicación del canon en España, si en algún momento el Gobierno español considera que no puede dedicar a este servicio público fundamental los recursos económicos suficientes e imprescindibles, debería contemplar el establecimiento de un canon específico que, por cualquier vía segura de recaudación, permitiera complementar la financiación de la radiotelevisión pública.

3.5.5. Estabilidad y flexibilidad de los compromisos.

El mandato-marco, por el que se debe encargar a RTVE el cumplimiento de las funciones de servicio público en materia de radio y de televisión, a través de distintos géneros de programas dirigidos a todos los ciudadanos, es el instrumento legal que ampara su financiación total o parcial por parte del Estado, bajo exigencia de su aplicación y grado de cumplimiento desde los órganos establecidos al respecto, y habrá de concretarse a través de sucesivos contratos-programa para plazos plurianuales.

⁹⁶ Ésta es la vía apoyada por la inmensa mayoría de las propuestas recibidas por el Consejo que mencionan este tema. Así, por ejemplo, se pronuncian abiertamente por la financiación mixta, con publicidad limitada y aportación dominante de los Presupuestos del Estado, las propuestas provenientes desde el Ministerio de Industria hasta el PSOE o CIU, desde los sindicatos, como CCOO, UGT o CSIF o FSP, a las asociaciones empresariales como UTECA o ARI, incluidas agrupaciones profesionales como la ATV o la Asociación de la Prensa de Santiago de Compostela, y asociaciones de usuarios como la AUC o la ATR. En la subcomisión del Congreso que en 1998-99 se encargó, sin éxito, de la reforma del Estatuto de 1980, coincidían también en este punto las propuestas oficiales, entre otras, de PP, PSOE, e IU.

⁹⁷ Como afirma el Informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones enviado al Consejo para la Reforma (30 -9-2004), “el subsidio directo es un mecanismo relativamente transparente de financiar una actividad, de cara al Grupo RTVE, a sus rivales en el mercado y a la sociedad. Más aún, si esta subvención es pactada periódicamente a cambio de unas prestaciones tasadas de servicio público y este contrato se hace de modo transparente y se monitoriza su cumplimiento *ex post*”.

El mandato-marco, tal como hemos señalado más arriba (Cap. 3.4), fijará las directrices de funcionamiento de los medios públicos para un período de nueve años, determinando los objetivos generales a los que se deberán ajustar, en cuanto a líneas preferentes de programación de servicio público y en cuanto a las fuentes de financiación utilizables. Fijará la jerarquía de los objetivos, así como sus prioridades y plazos de ejecución.

El contrato-programa tiene como finalidad determinar compromisos específicos y detallados de manera clara, precisa y previa a la ejecución del encargo genérico, de manera que se prefijen los flujos de aplicación de recursos y se posibilite el control del ajuste o la desviación, en su uso, respecto al mandato establecido.

El contrato-programa, de vigencia y revisión trianuales, deberá recoger, en primer lugar, su justificación, a través de unas bases que refieran y clarifiquen los fundamentos legales, el alcance genérico del encargo (programación general, diversificada y dirigida a amplias audiencias), y la cobertura parcial de su coste, incluyendo compromisos de actualización automática anual.

También deberá especificar el plazo temporal de vigencia, el ámbito de aplicación y la finalidad general que debe cumplir, así como una referencia amplia, detallada y, en su caso, cuantificada de los compromisos adquiridos por el adjudicatario, en los siguientes aspectos:

- El objeto material sobre el que versa el encargo: diseño, producción y difusión de productos con unas determinadas características técnicas y formales y con respeto a unos determinados principios en sus contenidos.
- La función de la producción y emisión de programas en relación, pormenorizada y cuantificada en cada caso, con las diversas funciones propias del servicio público de radiotelevisión, ya enumeradas en el capítulo 3.1.
- Las líneas y las medidas fundamentales para desarrollar y mantener una gestión eficiente, tanto en la utilización de los recursos materiales y humanos, como en la adquisición y venta de bienes, servicios y derechos, con arreglo a un plan diversificado y detallado en objetivos y plazos.

- La atribución de los ingresos y de los gastos a los distintos centros o núcleos de actividad, incluidos todos los servicios que se presten entre sí las diferentes empresas y entidades del grupo, por medio de una adecuada contabilidad analítica, cuyo proceso de diseño e implantación quede perfectamente determinado y sometido a un calendario específico.
- El modo de vigilar y controlar, a través de los correspondientes órganos, el cumplimiento de las funciones establecidas en el encargo, por la aplicación de una serie amplia de indicadores explícitos que permitan evaluar adecuadamente la calidad de los servicios prestados en todos sus términos.

Por su parte, el Gobierno hará explícitos sus compromisos de carácter económico, con un desglose finalista, especificando las cantidades que deban reflejar las leyes de presupuestos, en los ejercicios que corresponda. Esta aportación se justificará como contribución directa al sostenimiento de unas emisiones que cubran los objetivos de servicio público referidos, y que se fundamenta en los siguientes extremos:

- Incremento de costes corrientes por la diversidad, originalidad y adecuación de los programas a los diferentes sectores de audiencia, con arreglo a los objetivos encomendados.
- Incremento de costes excepcionales por la producción de programas específicos de servicio público, en los ámbitos cultural, político, deportivo o social, y por la atención a las obligaciones derivadas del derecho de acceso.
- Compensación por la retransmisión de acontecimientos deportivos calificados como de “interés general”, si se mantiene vigente la obligación de que RTVE cumpla las disposiciones de la Ley 21/1997⁹⁸.
- Cobertura de los costes de programación y difusión ocasionados por la promoción exterior de la cultura y la lengua españolas y de la cooperación al desarrollo.

⁹⁸ Ley Reguladora de las Emisiones y Retransmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos (BOE de 4 de julio de 1997).

- Lucro cesante, por las limitaciones en el tiempo dedicado a la emisión de espacios publicitarios, así como por los costes de producción ocasionados por esta menor saturación publicitaria.
- Pérdida de ingresos publicitarios, por primar la calidad de las emisiones frente al mantenimiento generalizado de altos índices de audiencia.
- Donaciones o descuentos en tarifas de espacios publicitarios institucionales y sociales (valoradas por RTVE en 12,5 M€ en el ejercicio 2003)

En cualquier caso, cada contrato-programa, pese a ser el instrumento básico de asignación de recursos a la radio y la televisión públicas, no debe ser único ni excluyente respecto a otras aportaciones extraordinarias paralelas. Así, debe dejar lugar a que se introduzcan aportaciones expresas, para ciertas acciones imprevisibles de servicio público (como campañas electorales, por ejemplo), y a que se firmen acuerdos complementarios entre las empresas públicas de radiotelevisión y órganos concretos de la Administración, para llevar a cabo determinados proyectos de interés público y limitación temporal (promociones deportivas, tráfico, emigración, familia...), al hilo de programas de acción más o menos coyunturales. Se trata de dar opciones para cruzar acuerdos con entidades concretas, para servicios específicos claramente delimitados, con seguimiento y control económico individualizados para cada caso⁹⁹.

Del mismo modo, las entidades y sociedades de RTVE podrán obtener, y deberán buscar, otro tipo de ayudas para acciones concretas (fondos de formación de la UE, por ejemplo). En aquellas Comunidades Autónomas que cuenten con entidades a las que se les encomiende la prestación del servicio público de radio y televisión, se abre la posibilidad de alcanzar acuerdos para el apoyo mutuo en la prestación de esos servicios.

⁹⁹ El Ministerio de Asuntos Exteriores ha expresado, en documento enviado al Consejo, su interés por establecer acuerdos de colaboración con RTVE, en relación con emisiones de radio y de televisión para el exterior. Por otra parte, el Consejo Superior de Deportes considera fundamental, en su correspondiente informe, la continuidad de RTVE como socia del programa ADO y como patrocinadora de selecciones deportivas españolas. Son ejemplos de posibles acuerdos bilaterales para complementar el servicio público, de una forma no gravosa, más allá de los compromisos de los contratos-programa.

Por otra parte, las especiales exigencias de inversión que impone el impulso de la radio y la televisión digitales, en donde RTVE debe cumplir un papel motor (Cap. 3.3.) hacen necesaria una dotación específica y extraordinaria del Ministerio de Industria, como elemento clave de su plan de acción para la transición digital.

Con independencia de estas prácticas ordinarias y coyunturales de funcionamiento, también resulta conveniente que, en el momento de la implantación del nuevo modelo societario y con antelación a las concreciones financieras de futuro, exista una dotación económica extraordinaria, única y excepcional, para RTVE. Se trata de un fondo de arranque, aportado como capital o ampliación de capital de las nuevas sociedades, que debe destinarse fundamentalmente a inversiones para renovación tecnológica, con una limitada reserva para altibajos de tesorería, sin afectar a la estabilidad de las subvenciones, y habida cuenta de la restricción impuesta para endeudamientos temporales por necesidades financieras transitorias. A partir de ahí, RTVE deberá constituir un auténtico Fondo de Reserva, destinado a cubrir, de forma plurianual, las vicisitudes que pueda sufrir en su captación de ingresos comerciales.

La claridad de todos estos compromisos tiene que corresponderse con la claridad en la verificación de su cumplimiento, a través de unos adecuados índices de evaluación, que no pueden ajustarse sólo ni fundamentalmente a los niveles relativos de audiencia (*share*), sino que han de contar con otros parámetros que midan la relación de los destinatarios con las emisiones ofrecidas y su rentabilidad social; expuestos en el Capítulo 3.1.6.

Desde esa misma transparencia, y con el fin de hacer patente y apreciable el valor de su función, RTVE dará a conocer anualmente el coste neto del servicio público ofrecido en los ámbitos de competencia correspondientes a cada Ministerio de la Administración Central y a cada Comunidad Autónoma.

3.5.6. Eficiencia, productividad y potenciación de recursos propios.

Un modelo de financiación estable y con panorámica plurianual, como el que hemos descrito, debe llevar aparejado el diseño de un Plan Estratégico empresarial, con objetivos concretos y cuantificados, en progresión temporal, que asegure una óptima utilización de recursos y el necesario incremento de la productividad global, aspectos en los que se han detectado y puesto de

manifiesto variadas deficiencias. Dado que la gestión no ha aparecido en el pasado como adecuada y eficaz sino, al contrario, como persistente factor de ineficiencia, es preciso considerar prioritaria la enmienda de su rumbo y de su pulso, como requisito para la máxima racionalidad en el gasto público, con repercusión en el aumento de los ingresos y la disminución de los gastos. Se trata, en definitiva, de concretar las pautas fundamentales que han de observarse para ese avance, sin perjuicio de la cuantía ni de la calidad de los productos a los que se deba dar salida.

Aunque este Plan Estratégico debe ser objeto de una minuciosa atención de los gestores de RTVE, y de su compromiso ante el Parlamento, y sobre la base del necesario grado de autonomía que exige la gestión en el sector radiotelevisivo, se hace preciso señalar algunas exigencias fundamentales:

- Inventario informatizado completo de la disponibilidad de recursos propios de producción, y análisis permanente de su grado de ocupación, para optimizar al máximo los activos del grupo.
- Plan de digitalización y comercialización de los archivos documentales audiovisuales en el mercado interno y exterior.
- Revisión de ocupación y uso de instalaciones, sobre todo en la red territorial (con un total de 99 inmuebles, de los cuales 26 son en propiedad, 49 están en alquiler y 24 en cesión), así como estudio de usos conjuntos entre TVE y RNE, para su reordenación o incluso reducción, sin menoscabo de la cuantía ni de la calidad de las actividades.
- Contención de los gastos, en todos los servicios de funcionamiento ordinario y de subcontrataciones (energía, teléfono, limpieza, transportes, etc.), con eliminación de las prórrogas presupuestarias automáticas y con exigencia de evaluación pormenorizada, ajustada y previa de los costes generados por cada necesidad.
- Mejora de la cooperación entre las sociedades del grupo, con incremento sistemático de las correspondientes sinergias. Incremento de la cooperación con las radiotelevisiónes de las CC.AA. y con la Agencia EFE.

- Producción propia interna de cuantos programas resulte posible, dentro de una mejor relación costes/calidad, y coproducción o encargo externo de los restantes, en función de los compromisos de producción independiente (Cap. 3.2.), y siempre bajo el requisito de que cuenten con buenas posibilidades de reemisión y buenas perspectivas de venta posterior en los mercados audiovisuales.
- Reorganización funcional de las categorías profesionales y puestos directivos, así como de las remuneraciones, con adecuada correspondencia con las tareas, funciones y cargas de trabajo. Aplicación estricta de las normas y códigos sobre incompatibilidades. Evaluación periódica de resultados en los diferentes niveles, con exigencia de responsabilidades.
- Renuncia a planes de prejubilaciones por criterio exclusivo de edad (fórmula de expedientes de regulación de empleo) y fomento de la permanencia selectiva, para necesidades verificadas, de profesionales eficientes y productivos. Potenciación paralela de la participación de todos los trabajadores del Grupo empresarial, ya que sólo con su concurso pueden lograrse las necesarias reformas. Plan integral de formación y reciclaje internos, con especial atención a las exigencias de la transición digital, controles de la calidad pedagógica y evaluaciones periódicas de resultados.
- Objetivación y transparencia de la contratación de personal en todas sus formas, por criterios de mérito y capacidad, a través de un banco de datos unificado. Sistemas de promoción interna transparentes, por los mismos valores. Al mismo tiempo, regularización de situaciones anómalas de precariedad laboral, en muchos casos irregularmente dilatada, con ajuste escrupuloso a las disposiciones y exigencias legales en materia de contratación.
- Reducción y racionalización del organigrama directivo, con definición precisa de funciones y responsabilidades, de los criterios profesionales de acceso interno, y de los métodos de evaluación periódica de su gestión.
- Estímulo de la generación interna de ideas y proyectos, en apoyo y aprovechamiento del propio talento. En paralelo, contención y control

estricto en los gastos por captación de figuras o estrellas, sobre todo en la contratación conjunta de presentadores y de sus productoras.

- Racionalización, transparencia y control de compras de productos ya elaborados para emisión, ajustándolas a objetivos concretos de programación, con transparencia para los concurrentes y acceso directo de éstos a las ofertas, sin lugar para intermediaciones.
- Rigor en el estudio y aprobación de los costes aceptados para los programas de producción contratada o coproducidos, con un alcance concreto y limitado de los encargos, sometidos al logro de cuotas mínimas de audiencia, dentro de estándares de calidad, y con cláusulas compensatorias para los casos en los que no se logren los objetivos acordados. Precisa valoración de los recursos aportados por cada uno de los copartícipes en los distintos proyectos, incluyendo recursos humanos y materiales.
- Proyección y refuerzo de las marcas comerciales, con aprovechamiento de las ventajas de su sólida y extensa implantación, e impulso ambicioso e innovador de toda la labor comercial, tanto en la cesión de programas y de derechos de antena, como en la difusión por canales de pago, como en la venta de derechos y productos de *merchandising*.
- Potenciación de ventas en los actuales mercados y apertura de otros nuevos, tanto en los canales internacionales, como en relación con la oferta de canales digitales e Internet, sobre todo relacionados con los servicios digitales y *on-line*.

4

PROPUESTAS RESPECTO A LA AGENCIA EFE

Aunque nunca haya sido objeto de una regulación legal en España, ni como servicio público ni como empresa de titularidad estatal, tanto la Constitución española como la doctrina europea amparan plenamente la existencia de una Agencia de propiedad estatal y su financiación pública. Pero ambos ámbitos normativos exigen que esa empresa esté regulada por una ley específica que defina y le encomiende la función de servicio público, mediante un instrumento jurídico adecuado, así como que exista control de su gestión por un organismo independiente, que debe ser, en última instancia, el control parlamentario exigido por la Constitución, aunque puede incluir alguna otra instancia externa autónoma.

Por lo demás, las bases de deberes y derechos constitucionales, que servían de marco imperativo a la radiotelevisión pública, pueden predicarse con igual contundencia del servicio público en la recolección, tratamiento y distribución de la información: derechos a la libertad de expresión, de información, derecho de acceso, al secreto profesional y la cláusula de conciencia de los informadores, a la intimidad (Art.20), así como el derecho a la educación y al acceso a la cultura (Art. 27). Unos fundamentos que una agencia de servicio público debe promover activamente en todas y cada una de sus actividades.

4.1. PRINCIPIOS DE LEGITIMIDAD Y FUNCIONES DEL SERVICIO PÚBLICO EN LAS AGENCIAS DE INFORMACIÓN.

En esta línea, las tareas de una agencia de información de servicio público guardan un claro carácter integral y afectan a todas sus facetas de organización y actuación. Implican, en primer lugar, una red informativa desplegada en el espacio geográfico, nacional e internacional, que no puede obedecer sólo a criterios mercantiles. Exigen, en unos ritmos temporales prácticamente continuos, la aplicación de unos valores noticiosos de recolección y de tratamiento de las noticias, que van mucho más allá de la información demandada por los clientes más rentables. Incluyen fuentes diversas, representativas de todo el abanico social de intereses y reivindicaciones, más numerosas que las fuentes institucionalizadas y ligadas habitualmente al poder

político y económico. Y deben atender a demandas de medios y públicos minoritarios y locales, generalmente ligados a mercados no rentables económicamente.

Para ello, y más allá de una definición integral, el servicio público informativo debe concretar cuidadosamente sus misiones específicas que lo diferencien de actividades empresariales privadas en ese campo. Una distinción, especialmente importante, si consideramos que la información noticiosa se ha ido transformando cada vez más en una mercancía, con criterios de recogida y tratamiento de noticias regidos por una lógica de rentabilidad económica pura, que puede ir en detrimento de su faceta social y democrática. La creciente concentración en poderosos grupos mediáticos de carácter transnacional, que incorporan muchas veces agencias de noticias, hace cada vez más difícil garantizar el acceso de los ciudadanos, a través de los medios, una información realmente independiente de los intereses económicos y políticos, y ello en el ámbito nacional e internacional. Además dificulta, en muchas ocasiones, una línea editorial autónoma capaz de poner por delante la perspectiva cultural, educativa y social, o de responder a los intereses y a las perspectivas e identidades nacionales, o, simplemente, de basarse en una orientación solidaria y de cooperación en términos internacionales.

La Era de la Sociedad de la Información supone también para este servicio público noticioso nuevos retos trascendentales, vinculados al necesario carácter multimedia y digital de sus actividades presentes y futuras. En un mundo en el que la información se multiplica exponencialmente, con escasa transparencia sobre sus fuentes e intereses pero con una apariencia de opulencia, una agencia pública no sólo tiene que garantizar una información autónoma y visión social, sino que también debe hacer llegar esa información a los pequeños y nuevos medios de comunicación digitales, generales y especializados y, finalmente, a todos los usuarios en función de sus demandas especializadas. Además, una agencia de servicio público está obligada a constituirse en mediador y garante de la información independiente, veraz y valiosa para todos los usuarios digitales; Y jugar un papel central en el acceso de todos los ciudadanos a esa información en las nuevas redes digitales, incluyendo especialmente los servicios de la Administración electrónica. Debe ser en suma, un eje axial –junto a la radiotelevisión pública- de la Sociedad de la Información para todos los ciudadanos.

4.1.1. La misión actual de una agencia informativa pública.

En suma, atendiendo a las necesidades de una sociedad moderna, una Agencia de información pública debería orientarse por los siguientes objetivos permanentes y sistemáticos:

- Constituirse en la base y garantía del pluralismo informativo del conjunto del sistema mediático español, proporcionando una información veraz, diversa, emanación del conjunto de la sociedad española, de sus preocupaciones e intereses.
- Garantizar la independencia de su línea editorial de información y contenidos en general, lo que exige una organización societaria y una gestión empresarial autónoma de los poderes políticos y económicos; pero también una financiación estable y una red suficiente y capaz para la captación de toda la información socialmente necesaria, con resortes de defensa de la autonomía profesional.
- Preservar y fomentar los principios constitucionales y los valores cívicos, cumpliendo un papel activo en el desarrollo de la libertad de expresión, del derecho de acceso de los grupos sociales y políticos significativos, de la participación democrática de los ciudadanos.
- Promover la cohesión territorial y la vertebración informativa del Estado español, asegurando el intercambio informativo entre sus diversas realidades y sentimientos regionales y locales, desde una óptica de consenso y convivencia común.
- Promover la integración social, alentando la expresión de las minorías más desfavorecidas de nuestra sociedad, en busca de su plena integración social: discapacitados, minorías raciales, inmigrantes...
- Cooperar a la educación de la conciencia cívica sobre los principales problemas pendientes de la sociedad española en el orden sanitario, ambiental, contra el terrorismo, y por el avance de los valores y derechos humanos.
- Promover la identidad cultural, asegurando una cobertura especial a todas las formas de expresión cultural que emanen de la sociedad

española, especialmente de las culturas minoritarias con menor capacidad de mercado; y actuar como baluarte de la expresión correcta de la lengua española, y de la promoción del uso de las otras lenguas del Estado español.

- Impulsar la proyección de la cultura española a escala internacional, promoviendo la influencia de las lenguas, culturas y realidades de España, en especial del español como instrumento prioritario de su expresión; pero también de las otras lenguas co-oficiales en las Comunidades Autónomas de España.
- Potenciar la proyección internacional del Estado español, especialmente de sus esfuerzos en materia de cooperación para el desarrollo y de cooperación cultural, sobre todo en las áreas geopolíticas de mayor afinidad lingüística y cultural con España, y también en las de mayor intercambio económico. Y reforzar su papel de puente entre Europa e Iberoamérica.
- Promover el acceso a la Sociedad de la Información para todos los ciudadanos, liderando la oferta de información en formatos digitales, por todas las redes posibles, para todos los medios de comunicación y, finalmente, a disposición de todos los ciudadanos; Asimismo, debe jugar un papel motor en el acceso generalizado de los beneficios de la Administración electrónica.

4.1.2. Condiciones y parámetros.

Para poder cumplir, legalmente, y con legitimidad plena estas misiones, la Agencia de Información de titularidad estatal tiene que ceñirse a una serie de condiciones previas fundamentales:

- Disponer de una regulación legal de su estatuto como sociedad, y de un sistema de gestión y controles internos que garanticen, al mismo tiempo, la autonomía respecto de los Gobiernos y los poderes económicos, el pluralismo político y social y la eficiencia económica.

- Recibir, también por vía legal, una encomienda general del servicio público como única agencia de información nacional capaz de llevarlo a cabo, con su correspondiente definición.
- Responder estrictamente a las misiones de servicio público que debe cumplir a medio plazo, por un acuerdo marco a nueve años que permita una planificación prolongada de su actuación y, a corto plazo, mediante contratos-programa trianuales desglosados en objetivos precisos para cada ejercicio.
- Someterse a una instancia externa que debe supervisar esas tareas asignadas con garantías de neutralidad, y a un necesario control parlamentario que debe vigilar en última instancia las actividades, los presupuestos y los resultados empresariales.
- Aplicar criterios e indicadores de servicio público, además de los estrictamente contables y empresariales, que permitan evaluar el cumplimiento de estas misiones, así como la proporcionalidad de la financiación pública, en un entorno de total transparencia.

Proponemos en ese sentido que, sin perjuicio de otros que puedan aprobarse posteriormente, y de acuerdo con las funciones anteriormente apuntadas para el servicio público, tales indicadores –cuantitativos y cualitativos- se ajusten a las correspondencias siguientes:

FUNCIONES

INDICADORES DE CONTROL

Independencia de su línea editorial de información.	<p>Cobertura de su red sobre las CC.AA. y principales ciudades españolas, según factores objetivos de población</p> <p>Grado de colaboración mantenida con el Consejo de Redacción, en la línea editorial informativa.</p> <p>Cumplimiento estricto de las normas y códigos de incompatibilidades que contribuyan a garantizar la independencia profesional.</p>
---	--

<p>Base y garantía del pluralismo informativo.</p>	<p>Diversidad de los servicios y las secciones temáticas de la información ofrecida.</p> <p>Cantidad y diversidad de sus clientes, especialmente de medios independientes y locales en todos soportes.</p> <p>Diversidad de las fuentes de sus informaciones, más allá de los gabinetes de comunicación de las grandes entidades públicas o privadas.</p>
<p>Preservar y fomentar los principios constitucionales y los valores cívicos.</p>	<p>Indicadores de valores constitucionales y cívicos en general, en la oferta informativa.</p> <p>Número y entidad de informaciones originadas en el derecho de acceso ejercido por los grupos sociales y políticos significativos en cada ámbito (estatal, regional, local)</p>
<p>Promover la cohesión territorial y la vertebración informativa del Estado español.</p>	<p>Grado y calidad de la red informativa establecida en el territorio nacional.</p> <p>Clientela efectiva entre medios regionales y locales, especialmente de los independientes, no vinculados a los grandes grupos nacionales o internacionales.</p> <p>Uso en sus servicios de otras lenguas del Estado español.</p> <p>Número y calidad de las informaciones de origen autonómico recogidas y ofertadas.</p> <p>Grado de descentralización de la oferta de servicios digitales.</p>
<p>Promover la integración social</p>	<p>Cantidad y calidad de la información ofrecida sobre las minorías sociales.</p> <p>Presencia de estas minorías en sus informaciones, como fuente y actores de las noticias.</p>
<p>Cooperar a la educación de la conciencia cívica sobre los principales problemas pendientes de la sociedad española.</p>	<p>Participación en campañas informativas y amplitud de cobertura sobre problemas sociales en cooperación con la Administración pública (sanidad, medio ambiente, lucha contra el terrorismo...)</p> <p>Cantidad y calidad de servicios informativos de cooperación con organizaciones solidarias de ámbito interno.</p>

Promover la identidad cultural.	<ul style="list-style-type: none">Cantidad y calidad de las noticias y servicios informativos relacionados con la educación y la cultura.Incidencia de sus servicios informativos de este carácter en el conjunto de los medios de comunicación.Control de calidad sobre los servicios en español.
Impulsar la proyección de la cultura española a escala internacional.	<ul style="list-style-type: none">Grado de despliegue de sus delegaciones y corresponsalías, especialmente en el mundo hispánico e iberoamericano, en la UE y países árabes.Influencia efectiva de sus servicios sobre los medios internacionales, especialmente los de las áreas antes citadas.Servicios ofrecidos en otras lenguas del Estado español en sus servicios de exterior.
Potenciar la proyección internacional del Estado español.	<ul style="list-style-type: none">Informaciones realizadas sobre el Estado español, sus instituciones y sus proyectos de cooperación en su oferta hacia el exterior.Clientela efectiva en el exterior, sobre todo en el mundo de habla y cultura iberoamericana.Grado de influencia efectiva por tipo de servicios en los medios de esta área.
Promover el acceso a la Sociedad de la Información, para todos los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none">Grado de digitalización de sus servicios y archivos.Cantidad y calidad de sus servicios audiovisuales y digitales hacia los medios de comunicación.Colaboración a la elaboración y acceso de los ciudadanos a los servicios de la Administración electrónica en todos sus ámbitos geográficos.

4.2. ACTIVIDADES Y MISIONES.

La actividad propia de una agencia de información es hoy la recolección, tratamiento y distribución de informaciones generales y especializadas, en todos los soportes, y dirigida a todos los medios de comunicación, pero también a los usuarios finales. En esta definición resulta difícil pues diferenciar o separar actividades de servicio público y mercantiles, más allá de su mayor o menor rentabilidad social o económica. La consecución y permanencia de un alto número de medios-clientes y el valor y utilidad de sus servicios, para estos medios, constituye una condición *sine qua non* para la propia actividad, legitimidad e influencia del servicio público. Esta definición, necesariamente amplia y compleja del conjunto de las actividades propias de una agencia moderna, no impide un desarrollo de sus misiones específicas en términos de servicio público en cada momento histórico, ni debe impedir tampoco, evaluar y controlar la proporcionalidad del coste del servicio público. Todo ello no supone un obstáculo para poner por delante la rentabilidad social, debidamente conjuntable con la racionalidad económica.

Se hacen, pues, necesarias unas directrices precisas de actuación, diseñadas para el medio-largo plazo, en el horizonte de un mandato-marco. En función de ellas, cada contrato-programa podrá precisar y evaluar su adaptación a las demandas más concretas de servicio público informativo de la sociedad española para los plazos correspondientes.

4.2.1. Una Información orientada al interés general.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el Estado encomendará a EFE la gestión del servicio público informativo, que contendría, como mínimo, en los siguientes términos:

- La recogida, elaboración y distribución de información general y especializada, en todos los soportes y para todos los medios de comunicación y los usuarios a los que se destina, con el fin de defender y estimular el pluralismo y los restantes valores constitucionales, la identidad cultural y la participación democrática de la sociedad española, así como para promocionar los servicios de Sociedad de la Información para todos los ciudadanos.

- El acopio y la provisión de información que permita a la Administración Pública adecuar mejor su actuación a las necesidades sociales.
- La potenciación de la proyección exterior de la lengua y la cultura españolas, así como de la actuación exterior del Estado español, especialmente de su labor de cooperación internacional en materia de desarrollo.

La concreción de esta definición en principios y objetivos concretos apunta sustancialmente a los siguientes fundamentos de los servicios de la Agencia EFE:

Hacia el interior de España.

- o Debe servir una información veraz, imparcial, independiente del poder político y del económico y de todo grupo de presión, plural en sus fuentes y actores, contextualizada y profundizada, sin concesiones a lo espectacular y sensacionalista.
- o Debe atender a la visibilidad de las Instituciones del Estado español, de la actividad de sus máximos cargos e instituciones, y, en particular, de los Parlamentos, como centro neurálgico de una sociedad democrática, resaltando su trascendencia sobre la vida de los ciudadanos.
- o La independencia y profesionalidad de los servicios informativos precisa de un Estatuto de la Información, en donde se garantice internamente el cumplimiento las condiciones antes citadas, incluyendo un auténtico código deontológico y la protección del derecho de los profesionales de la información (secreto profesional, cláusula de conciencia, carrera profesional y remuneraciones objetivadas y nunca arbitrarias), así como la elaboración y aplicación de los libros de estilo propios. Con urgencia, se deberán elaborar los textos que regulen el Estatuto de Informativos y el Consejo de Redacción, negociados entre la dirección de la empresa y representantes electos de los trabajadores implicados en la información en todos sus aspectos.

- o La misión de vertebración del Estado español exige el mantenimiento de una red informativa propia suficiente, implantada según criterios de servicio público y no sólo comerciales, a escala territorial española, que le permita asegurar con absoluta autonomía la generación de una información propia, socialmente relevante y estructuralmente diversa para la ciudadanía española. Tal infraestructura básica debería coordinarse con la de RTVE, como entidad también de servicio público y gestión pública.
- o La defensa y promoción de la cultura es una función básica del servicio público, especialmente de la expresión cultural española y europea, así como de otras culturas afines por idiomas y sensibilidades. Cultura como patrimonio de la sociedad española, pero también en el sentido antropológico, como expresión de la vida cotidiana de nuestra sociedad en todas sus manifestaciones, desde la defensa activa y permanente de la diversidad, tanto en cuanto a la multiplicidad lingüística y creativa, como en la expresión de mayorías y minorías que implica.
- o El servicio público informativo debe colaborar también en la promoción de la ciencia y la investigación, haciendo visibles sus esfuerzos y beneficios sociales.
- o Debe asimismo cooperar en la conciencia ciudadana sobre la preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico sobre todo, de todas las nacionalidades y regiones españolas.
- o Debe defender la proyección y corrección del uso de la lengua española como instrumento esencial de la información.
- o Tiene que realizar un seguimiento especial de cobertura y apoyo hacia los sectores sociales más inermes o desfavorecidos, hacia sus necesidades y demandas, tales como la infancia, la tercera edad, los discapacitados, las minorías étnicas o los inmigrantes.
- o El servicio público informativo debe asimismo dedicar una especial atención en su cobertura a las cuestiones sociales más graves en cada momento (generales, sanitarias, medioambientales...), en colaboración con las Administraciones Públicas y sus acciones.

- o La regulación y aplicación práctica del derecho de acceso, como mandato constitucional ineludible, afecta directamente a la Agencia EFE. Por una parte, debe, en todas sus informaciones que lo requieran por su temática, asegurar la presencia y expresión de los grupos sociales y políticos significativos españoles. Además, y de manera específica, la Agencia dispondrá cauces públicos, objetivos y transparentes para la petición y aprobación del derecho de acceso de estos grupos a sus servicios, vigilado en última instancia por sus organismos de control y asesoramiento, internos y externos. Esta información, en cualquier soporte utilizado, será realizada por EFE con sus propios medios técnicos y humanos, para garantizar tanto la calidad profesional de su elaboración como el máximo atractivo y difusión de tales informaciones.
- o La Agencia debe garantizar la provisión de sus servicios informativos, en todos los soportes, a la Administración del Estado español, en el interior y el exterior, y a todos los organismos de ésta que lo soliciten.
- o La información deportiva debe cuidar y fomentar el desarrollo de una cultura del deporte vinculada a valores solidarios, extendida a los deportes minoritarios menos concebidos como espectáculo y más distantes de la dinámica comercial, y vinculados a unas prácticas de vida saludables.
- o La información de servicio público debe colaborar ampliamente a la construcción europea y al papel de España en ese proceso, así como en la generación de un auténtico espacio iberoamericano de intercambio cultural.

Hacia el exterior.

- o El servicio público informativo tiene un papel esencial en la proyección de España hacia el exterior, destinada no sólo hacia las diásporas de inmigrantes de origen español sino hacia toda la población interesada, sobre todo, lógicamente, hacia los públicos afines idiomática y culturalmente y hacia los países y regiones de mayor relación económica con nuestro país.

- o Para esta misión, la primera obligación de EFE es mantener delegaciones y corresponsalías en las capitales más importantes del exterior.
- o En primera instancia, la influencia de la Agencia hacia el exterior debe plasmarse en su apoyo a la difusión del español, lo que supone una necesidad de cooperación estrecha y permanente con las instituciones que defienden estos objetivos, especialmente, la Real Academia Española de la Lengua y el Instituto Cervantes.
- o También se evidencia la necesidad de mantener servicios en idiomas de gran influencia e interés para las relaciones exteriores españolas, por ejemplo, en inglés, portugués y árabe.
- o Una pieza clave en esta tarea reside en la oferta de un potente servicio de noticias para radiotelevisión hacia el exterior, imprescindible hoy en una agencia de primer nivel internacional, y cuya consecución exigiría una alianza estable para la acción coordinada con las corresponsalías de RTVE.
- o En todo caso, la Agencia debe prestar un apoyo informativo continuo a la difusión exterior e interior de la actuación del Estado español en el exterior, especialmente para la máxima visibilidad –interna y externa– de sus esfuerzos de cooperación al desarrollo, notablemente en materia cultural, así como de las ONG implicadas en estas tareas. Lo que exige una sistemática cooperación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, que debe incluir no sólo las informaciones puntuales sino el asesoramiento de su propio despliegue informativo estratégico en el exterior.

Hacia la Sociedad de la Información.

- o La Agencia pública de información debe jugar un papel esencial en la Era Digital, asociándose especialmente con las radiotelevisiones públicas para catalizar la extensión de la Sociedad de la Información para todos los ciudadanos.
- o Esta misión exige ciertamente la conformación digital y multimedia completa de la Agencia, como vía imprescindible para la oferta

sistemática de sus servicios; así como la apertura de éstos hacia los nuevos actores en las redes digitales (portales, buscadores, nuevos medios...), que pueden permitir una diversificación de fuentes financieras (servicios de valor añadido) y que redundaría, a su vez, en una mejor y más equilibrada financiación del servicio público. Sobre todo si EFE es capaz de fabricar y ofrecer servicios adaptados al conjunto de las plataformas tecnológicas actuales y futuras (telefonía móvil, cable, satélite, Internet...), en los que valore sus archivos digitalizados.

- o Sin embargo, esta orientación no entra en contradicción con la necesidad de que EFE proceda a la consolidación de un auténtico *sitio web*, con identidad y recursos propios, que permita el acceso directo al usuario a informaciones básicas, cuyos buscadores jueguen un papel de mediador y garante de la información valiosa en el mundo Internet, y que se constituya en una puerta eficaz hacia todos los servicios de la Administración electrónica. La sinergia con RTVE sería aquí, de nuevo, un factor esencial para la economía de recursos públicos y la eficacia social.

4.3. RÉGIMEN JURÍDICO: AGENCIA INDEPENDIENTE, CON UN CONTROL RIGUROSO.

La creación de un marco jurídico adecuado para la Agencia de información de titularidad estatal, debe cumplir una serie de características básicas, con objeto de articular el rigor en el control del servicio público con la agilidad necesaria en la gestión de una empresa de objeto especial en un entorno muy competitivo. Estas bases esenciales son:

- Una forma societaria capaz de combinar el sello imprescindible de independencia informativa con las no menos necesarias racionalidad y eficacia del gasto público.
- Una encomienda legal del servicio público informativo a la Agencia EFE, con una definición precisa de tal misión global.
- Un auténtico Consejo de Administración, con atribución de poderes reales, elegido también por amplio consenso político y por mandatos no

prorrogables de forma sucesiva e igualmente superiores a la legislatura, aunque procurando mantener la continuidad en esa labor de control.

- El nombramiento de un Director General por una mayoría del Consejo, irrevocable al margen de las previsiones legales, designado por un mandato superior al de una legislatura, y no prorrogable de forma consecutiva.
- Organismos asesores que propicien la coordinación con la Administración pública, la apertura informativa a toda la sociedad y, especialmente, a la cultura y la educación, así como la participación de la sociedad civil española. Espacios de cooperación sistemática con las instituciones españolas orientadas a la acción exterior de España (Ministerios de Asuntos Exteriores y Cultura, AECI, RAE, Instituto Cervantes...).
- La vigilancia presupuestaria y de las misiones del servicio público, obligada por la propia Constitución, por parte de una Comisión de control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad del Estado ¹⁰⁰.

4.3.1. Un modelo societario para la Agencia EFE.

En atención a su mandato constitucional y a sus importantes misiones de servicio público, la Agencia EFE debe gozar de plena autonomía jurídica y de gestión, de acuerdo con su propia legislación ¹⁰¹.

De acuerdo con ello, y atendiendo también a la doctrina de la UE, el diseño de la estructura societaria y de gestión y control, EFE debe ajustarse a las siguientes bases:

- La Agencia EFE debe ser una entidad pública empresarial o sociedad pública, participada al 100 por 100 por el Estado, con completa autonomía para la gestión del servicio público informativo, sin

¹⁰⁰ Como ya hemos apuntado en el capítulo de propuestas sobre RTVE, se propone la transformación de la actual Comisión de control de RTVE en Comisión de control del conjunto de los medios del Estado.

¹⁰¹ En el marco de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), cuyas previsiones deben jugar supletoriamente.

perjuicio de su adscripción administrativa (a efectos presupuestarios). Se debe poner, pues, fin a la dependencia actual de gestión respecto de la SEPI.

- La Agencia EFE debe quedar sujeta al control de una autoridad reguladora independiente –el Parlamento, en principio- para sus obligaciones de servicio público, así como para el conjunto de sus objetivos empresariales, presupuestarios, de contenidos y de gestión.
- La Agencia EFE se registrará, para el desempeño de su gestión, por el derecho privado, en todos los aspectos legalmente previstos, pudiendo mantener participaciones totales o parciales en otras sociedades y fundaciones, para el mejor cumplimiento de sus fines.
- En atención a la necesaria articulación de los medios de comunicación públicos y de ámbito autonómico, la Agencia EFE promoverá un espacio institucional y comercial de cooperación sistemática con RTVE y las TV.AA., así como con los medios locales públicos que permita racionalizar el esfuerzo público. Esta cooperación se desarrollará con especial intensidad hacia el espacio internacional.

4.3.2. Órganos plurales y fuertes de gestión y de administración.

En atención a la necesidad de independencia y control riguroso de la gestión de la Agencia EFE, se proponen los siguientes órganos de dirección, con sus mecanismos de elección, competencias e incompatibilidades:

Consejo de Administración.

El Consejo de Administración estará compuesto por cinco miembros, con dedicación exclusiva, caracterizados por sus relevantes méritos en el ámbito de la comunicación (experiencia profesional o de gestión, docente o investigadora).

- Elección:
 - Se efectuará a razón de:
 - Cuatro, elegidos para cada mandato, la mitad por el Congreso (2) y la mitad por el Senado (2), mediante mayoría reforzada de dos tercios de la Cámara correspondiente, a propuesta de al menos la mitad de los Grupos parlamentarios existentes redondeada al alza.
 - Uno, designado por los dos sindicatos más representativos en la Agencia.
 - El tiempo de mandato será de seis años, sin posibilidad de reelección en el periodo consecutivo.
 - La renovación de los miembros del Consejo se realizará por mitades, a razón de dos cada tres años, por cuotas iguales de cada una de las Cámaras de origen. Para el caso de los primeros electos, se realizará un sorteo entre los mismos al inicio de su mandato, resultando aquellos que cesen con un mandato de tres años, y con la posibilidad excepcional de ser reelegidos por una sola vez. El consejero nombrado por los sindicatos se renovará cada tres años.
 - Las vacantes que se produzcan serán cubiertas por la Cámara correspondiente o los sindicatos, de acuerdo con el procedimiento anterior.
 - Los acuerdos del Consejo de Administración se adoptarán por mayoría de miembros presentes, salvo en los supuestos en los que se exija expresamente mayoría cualificada.
 - El Consejo de Administración elegirá a un Presidente de entre sus miembros.

- Competencias:

El Consejo de Administración es el órgano colegiado de supervisión y vigilancia de la correcta administración de la Agencia, por lo que es garante del cumplimiento de los principios de la actividad de la empresa, muy especialmente de los objetivos fijados en el mandato-marco y los contratos-programa correspondientes. Elaborará su reglamento de funcionamiento, en el que constarán las comisiones pertinentes y las líneas fundamentales de organización de su trabajo. En el ejercicio de este mandato tiene las siguientes competencias:

- Elegir al Director General de la Agencia, por mayoría de dos tercios, de entre los concurrentes a un concurso público que convocará al efecto, y al que podrán optar candidatos pertenecientes o no al grupo.
 - Aprobar las propuestas de mandato-marco y de contrato-programa para su remisión al Parlamento.
 - Aprobar el informe anual del Director General sobre el cumplimiento del contrato-programa de servicio público.
 - Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Agencia.
 - Garantizar el cumplimiento y ejecución de las resoluciones y acuerdos que afecten a la Agencia.
 - Proponer por mayoría y decidir, por mayoría de dos tercios, el cese del Director General por los motivos fijados legalmente.
 - Nombrar y cesar a los directivos de la Agencia y de sus sociedades.
 - Aprobar anualmente, a propuesta del Director General, el plan de actividades de la Agencia pública, y de las distintas sociedades dependientes.
 - Aprobar la memoria anual relativa al desarrollo de las actividades de la Agencia y sus filiales.
 - Aprobar las plantillas de la Agencia y de sus sociedades, así como el régimen de retribuciones de su personal .
 - Aprobar el régimen de tarifas por los servicios de la Agencia.
 - Aprobar los libros de estilo que informen la actividad informativa de la Agencia.
 - Determinar las formas de aplicación práctica del derecho de acceso (Art. 20.3 de la Constitución), decidiendo en primera instancia las peticiones que se presenten en este sentido. De la misma forma, conocer y resolver las demandas planteadas en relación con el Derecho de rectificación.
- Cese:

El Congreso de los Diputados o el Senado, según su origen, podrán cesar a los miembros del Consejo, por mayoría de dos tercios. La propuesta de cese deberá fundamentarse en alguna de las siguientes causas:

 - Incapacidad permanente o enfermedad superior en su duración a seis meses continuos.

- Incompetencia manifiesta, falta grave en el desempeño de sus funciones o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos establecidos en la normativa legal de la Agencia.
- Condena por delito doloso.

Director General.

- Elección:
 - Deberá ser elegido por el Consejo de Administración, por mayoría de dos tercios de sus miembros, de acuerdo con el procedimiento ya señalado.
 - Habrá de ser designado entre personas de reconocido prestigio en el sector de la información (periodistas, gestores de medios, docentes e investigadores de la comunicación social) tras la comparecencia y examen de los méritos y proyectos del candidato por la Comisión competente de la Cámara.
 - El mandato del Director General será de cinco años, sin posibilidad de reelección en mandatos consecutivos.

- Competencias:

El Director General es el órgano ejecutivo de la Agencia EFE. Sus competencias son las siguientes:

- Representar de forma ordinaria a la Agencia ante el Parlamento así como ante las administraciones públicas, entidades, etc.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales que sean de aplicación a la Agencia, así como los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración, en las materias que sean competencia de este órgano colegiado.
- Hacer cumplir las resoluciones y acuerdos que el Parlamento adopte respecto a la Agencia de información estatal.
- Proponer al Consejo de Administración el proyecto de acuerdo marco, así como los de los contratos-programa.
- Organizar y asegurar el cumplimiento estricto del mandato-marco y los contratos -programa acordados con el Parlamento, realizando para éste un informe anual sobre su aplicación, previa aprobación del Consejo de Administración.

- Someter a la aprobación del Consejo de Administración, con antelación suficiente, el plan anual de trabajo (por áreas y tipos de servicios) y la memoria económica anual, así como los anteproyectos de presupuestos de la Agencia.
 - Impulsar, orientar, coordinar e inspeccionar los servicios de la Agencia y de sus filiales y dictar las disposiciones, instrucciones y circulares relativas al funcionamiento o a la organización interna de las mismas, sin perjuicio todo ello de las competencias del Consejo de Administración.
 - Actuar como órgano de contratación de la Agencia, así como autorizar los pagos y gastos de las mismas.
 - Organizar la dirección y proponer, con criterios de profesionalidad, al personal directivo de la Agencia y de sus sociedades, al Consejo de Administración.
 - Nombrar a los Directores de las áreas y departamentos, de las Delegaciones y corresponsalías de la Agencia, designados estos últimos por mecanismos de promoción interna objetivada y transparente.
- Cese

El Consejo de Administración podrá cesar al Presidente de la Agencia, por mayoría de dos tercios. Dicha propuesta de cese deberá fundamentarse en alguna de las siguientes causas:

- Incapacidad permanente o enfermedad superior en su duración a seis meses continuos.
 - Incompetencia manifiesta, falta grave en el desempeño de sus funciones o actuación contraria a los criterios y obligaciones de servicio público a que se refieren los artículos de esta normativa, así como por incumplimiento grave y reiterado de los objetivos empresariales fijados.
 - Condena por delito doloso.
- Régimen de incompatibilidades

El ejercicio de los cargos de Director General y restantes altos directivos de la Agencia, así como de los miembros del Consejo de Administración es incompatible, además de los supuestos contemplados por la Ley de Incompatibilidades 12/95, con el mandato parlamentario

y con cualquier vinculación directa o indirecta a empresas informativas, publicitarias, o de cualquier tipo de entidades relacionadas con el suministro o dotación de material o servicios a la Agencia o a sus sociedades participadas o a fundaciones a ella vinculadas. Para los miembros del Consejo de Administración y el Director General, estas restricciones se mantendrán durante un año, a partir de la fecha del cese en el cargo respectivo, dando lugar a las correspondientes indemnizaciones.

En el caso de los miembros del Consejo de Administración, el ejercicio del cargo resulta incompatible con todo tipo de prestación de servicios o relación laboral en activo con la Agencia, sus sociedades o fundaciones a ellas vinculadas.

4.3.3. Control y participación internos.

El Consejo de Redacción.

La independencia y control de la información del servicio público exige la formación y actuación de un Consejo de Redacción de EFE, como instrumento de garantía interna para la independencia informativa y como cauce de participación de sus profesionales de la información. Estas funciones excluyen toda representatividad, cometido o interferencia en la negociación sindical propia de la representación de las centrales sindicales.

Sus funciones básicas son:

- Representar a los profesionales de la información ante la dirección del medio en aquellas materias que, como tales profesionales, les incumben: cláusula de conciencia, derecho de propiedad intelectual, secreto de las fuentes, elaboración de libros de estilo, etc.
- Salvaguardar los contenidos de la agencia de toda manipulación posible y, en conjunto, defender la independencia informativa de EFE
- Informar de forma preceptiva y no vinculante sobre los nombramientos de los respectivos cargos directivos con competencias sobre la información.

Consejo Asesor Estatal.

La orientación de servicio público de EFE, su necesaria coordinación con la sociedad civil española, especialmente con las instituciones culturales y educativas, y la aplicación sistemática del derecho constitucional de acceso, aconsejan la formación de un Consejo Asesor de ámbito estatal que trabaje en estrecho contacto con el Director General y el Consejo de Administración de la Agencia.

- **Composición**

El Consejo Asesor de EFE, no retribuido, estará compuesto por un total de nueve miembros, representando a los siguientes ámbitos:

- Tres consejeros designados por el Consejo Económico y Social, de entre profesionales del sector informativo español en sus diferentes soportes, y de representantes de los usuarios y consumidores.
- Dos representantes designados, respectivamente, por la Real Academia Española y por el Instituto Cervantes.
- Un consejero designado por el Consejo de Universidades, entre expertos del mundo académico en materias de Ciencias Sociales y Comunicación.
- Dos representantes designados por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cultura de entre sus responsables de la cooperación exterior, especialmente cultural.
- Un representante designado por las organizaciones de periodistas de ámbito estatal.

- **Competencias:**

- Asesoramiento al Consejo de Administración en las orientaciones generales de la actividad de la Agencia, sus servicios y línea editorial. Para ello, deberá ser convocado por el Consejo de Administración al menos cuatrimestralmente y cuando sea preceptivo su pronunciamiento.
- Orientación sobre los criterios y normas que garanticen el derecho de acceso de los grupos sociales significativos, en función de su relevancia social, representatividad y ámbito de actuación. Asimismo realizará el seguimiento de su cumplimiento.

- Será también preceptivo el parecer del Consejo Asesor en la concreción de la función de servicio público (contratos-programa).
- El Consejo Asesor podrá también, por propia iniciativa, elaborar y elevar al Consejo de Administración informes o dictámenes sobre los temas de su competencia.

4.3.4.- Organismos externos de control y participación social.

El control último de la gestión y del cumplimiento de las actividades de servicio público debe ejercerlo el Parlamento, a través de una Comisión de control parlamentario de los medios de comunicación de titularidad estatal. Como espacio de aprobación del acuerdo marco y de los contratos-programa que lo desarrollan, corresponde al Congreso de los Diputados esta vigilancia final sobre el cumplimiento de las misiones concretas de servicio público.

Para que sea realmente efectiva, esta autoridad externa debería tener las siguientes competencias sobre EFE:

- Controlar anualmente el cumplimiento de las obligaciones y misiones de servicio público encomendadas legalmente a la Agencia, elevando un informe detallado al Parlamento sobre esa aplicación.
- Definir y aplicar los indicadores de servicio público que se establezcan.
- Establecer un seguimiento especial de las misiones de servicio público de EFE en materia de: contenidos culturales, vertebración territorial, atención a las minorías, apoyo a los medios independientes
- Establecer las normas y actuar como instancia superior de reclamación del derecho constitucional de acceso a los medios de titularidad pública, por parte de los grupos sociales y políticos significativos, estimulando su cumplimiento.

4.4. FINANCIACIÓN DIVERSA, ESTABLE Y SUFICIENTE.

La financiación comercial de una agencia de información de servicio público es ineludible porque, sin abonados, su actuación sería inútil. Al mismo tiempo resulta imprescindible una financiación pública de las misiones de servicio público, para garantizar su pervivencia más allá de la rentabilidad comercial. Quizás por eso nunca se ha cuestionado esa estructura financiera por la sociedad española. Pero también ha influido en ello el carácter, difícilmente

rentable, de su objeto empresarial, así como un sistema de tarifas con el que no se logra salvar esos déficit empresariales, casi constantes en las últimas décadas.

Parece, pues, obligado mantener una parte importante de la financiación de la Agencia procedente del mercado, e incluso plantearse su incremento en un próximo futuro, no ya por razones financieras sino incluso como uno de los índices de influencia de sus servicios en los medios de comunicación. En ese sentido, un objetivo estratégico de EFE debe abarcar un plan comercial dirigido a incrementar el número y rentabilidad de sus clientes, y a diversificar su facturación, especialmente por la vía de los mercados ascendentes, como el audiovisual, y en el mercado internacional, donde juega un papel destacado la oferta de paquetes integrales de servicios: texto más fotografías, más sonidos, imágenes animadas, gráficos... También un plan de intensificación de su labor mercadotécnica hacia los clientes no mediáticos (empresas, instituciones...), así como, y muy especialmente, hacia los mercados emergentes en las redes digitales, lo que implica un esfuerzo de diversificación en lo que se refiere a las informaciones especializadas, los servicios personalizados y las redes digitales.

Sin embargo, una primera medida de transparencia financiera y contable de la agencia en este entorno de mercado, debería consistir en que la fijación de las tarifas de sus servicios fuera determinada con criterios objetivos y a precios de mercado, e indiciadas en función de la difusión de cada medio, sin perjuicio de establecer reglas transparentes que permitan descuentos a los medios pequeños e independientes nacionales en concepto de ayuda del Estado al pluralismo mediático, o a los medios internacionales en función del apoyo a la proyección informativa y cultural española¹⁰².

En todo caso, esa actividad comercial debe ir subordinada a sus funciones de servicio público y nunca en detrimento de ellas. Por tanto, han de vetarse los convenios con instituciones, empresas o *lobbies* que puedan influir en la selección del personal informativo o en sus actuaciones, poniendo en cuestión su independencia. También deben suprimirse aquellas actividades que, estando al margen claramente de la misión de servicio público, puedan suponer un

¹⁰² En varios países de la UE siguen existiendo ayudas legales a la prensa. Así, en Francia en 2003 el Estado mantenía ayudas a la difusión y a la modernización, a la defensa del pluralismo y al desarrollo del multimedia, con un total de 28,99 ME. Respecto a la AFP, el Estado mantenía ese año apoyos a la suscripción a la Agencia estatal para los medios pequeños o menos comercializados.

deterioro de su imagen como tal (por ejemplo, el servicio de reportajes “del corazón”) o que no aseguren una rentabilidad comercial.

Todas estas vías, de incremento paulatino y programado de sus ingresos comerciales, no tendrían por qué ir en detrimento de la aportación estatal, que estaría fijada con arreglo a parámetros objetivados de las misiones a cumplir, pero reforzarían la capitalización y las inversiones de EFE permitiendo de paso una consolidación de su servicio público y de su adaptación al escenario digital.

4.4.1. Proporcionalidad y transparencia en el marco europeo.

La cuestión es, justamente, definir los niveles de apoyo estatal que podrían ser adecuados al principio europeo de proporcionalidad con el coste del servicio público informativo. Ante la ausencia, en el mercado español, de empresas con actividad similar y medios suficientes para cumplir este amplio servicio público, el parámetro más significativo puede venir de la comparación europea con las dos agencias de mayoría estatal, *AFP* y *LUSA*, y con sus consiguientes aportaciones estatales (100,2 M€ y 11,9 M€, respectivamente en 2003), introduciendo siempre factores correctores en función de la población y del PIB de esos países en relación a los españoles.

La variable población nos da así una proyección para España de 68,36 M€ en la relación con Francia y 46,51 M€ en la comparación con Portugal. En cuanto a la variable del PIB, nos da como resultado una aportación estatal de 45,73 M€ en la comparación con Francia y de 63,85 M€ en la relación con Portugal. Como se puede observar, ambos parangones distan mucho de la aportación efectiva del Estado español a EFE en 2003, cifrada en 38,54 M€.

Resulta difícil encontrar, en este caso, reglas estables en cuanto a porcentajes de la subvención estatal sobre el total de ingresos, ya que estos aparecen como muy disímiles en los diferentes países. Así, frente un casi 47 por 100 de España en 2003, en Francia alcanzó el 41,3 por 100¹⁰³ (dada su amplia expansión comercial exterior ya mencionada), y en Portugal llegó, tras la reestructuración, al 72 por 100 en 2003 (en el caso de Notimex, de México, es

¹⁰³ Sin embargo, y de acuerdo con el compromiso firmado por el Estado francés con la *AFP*, en 20-11-2003, para permitir su reorientación y su modernización, en 2003 el dinero público aportado subió en ese año un 4,5 % (4,3 ME), y un 2,4 % para 2005 (105,7 ME). Todo ello en contrapartida de un esfuerzo de control de su gestión y de desarrollo de sus ingresos comerciales, así como en su modernización digital.

del 71,4 por 100). Estos datos marcan un abanico indicativo de opciones para el caso español, pero la consecución de ese porcentaje ideal ha de lograrse tras un período previo de capitalización de EFE, de inversión en su reconversión digital, y de relanzamiento de su gestión comercial exterior y en el multimedia, que exigirían un esfuerzo financiero suplementario.

En todo caso, la proporcionalidad debe venir garantizada además por la previsión legal y parlamentaria de su ajuste a los costes netos del servicio público. De ahí que el mandato-marco, por el que se debe encargar a EFE el cumplimiento de las funciones del servicio público, haya de ser el instrumento que ampare su financiación por parte del Estado, fijando las directrices de su funcionamiento para un periodo de 9 años, y determinando los objetivos generales, a los que se deberá ajustar en cuanto a líneas preferentes de la información de servicio público y en cuanto a las fuentes de financiación utilizables. El acuerdo fijará también la jerarquía de los objetivos, así como sus prioridades y plazos de ejecución.

A su vez, habrá de concretarse a través de sucesivos contratos-programa para plazos de tres años, que determinen los compromisos específicos y detallados de manera precisa y previa a la ejecución del encargo genérico. Y deberá concretarse también su justificación y sus fundamentos legales, el alcance del encargo y la cobertura parcial de su coste, así como el plazo temporal de vigencia, el ámbito de aplicación y la finalidad general que cumple, así como un listado detallado y verificable de los compromisos adquiridos por el adjudicatario, en los siguientes aspectos:

- El objeto sobre el que versa el encargo: recogida, elaboración y difusión de la información en todos soportes con unas determinadas características temáticas y de fuentes, así como de acuerdo a determinados principios en su tratamiento (Cap. 4.2).
- Las líneas y las medidas fundamentales para desarrollar y mantener una gestión eficiente, tanto en la utilización de los recursos materiales y humanos, como en la comercialización de esos servicios, con arreglo a un plan empresarial detallado en objetivos y plazos.
- La atribución de los ingresos y de los gastos a los distintos centros o núcleos de actividad. Lo que supone una adecuada contabilidad analítica, cuya implantación debe ser inmediata.

- El modo de vigilar y controlar el cumplimiento de las funciones establecidas en el encargo, a través de los correspondientes órganos, por la aplicación de una serie amplia de indicadores explícitos que permitan evaluar, adecuadamente, la calidad del servicio público informativo prestados en cada aspecto (Cap. 4.1.2)

Por su parte, el Gobierno hará explícitos sus compromisos de carácter económico, con un desglose finalista, especificando las cantidades que deban reflejar las leyes de presupuestos en cada ejercicio contemplado. Esta aportación se justificará como contribución directa al sostenimiento de unas tareas informativas que cubran los objetivos de servicio público referidos, sobre la base de parámetros evaluables:

- Servicios de provisión de información, de actualidad o documentales, prestados a todos los departamentos de la Administración del Estado que lo precisen.
- Coste suplementario de la red informativa desplegada en el interior por razones de servicio público y, sobre todo, de vertebración del Estado español.
- Costes de los servicios públicos no rentables comercialmente: cultura, educación, derecho de acceso...
- Lucro cesante por la bonificación de tarifas a los medios independientes y locales, en concepto de ayuda del Estado al pluralismo mediático
- Costes netos de la proyección internacional del Estado español, de la lengua y cultura españolas, incluyendo la red informativa desplegada internacionalmente más allá de su rentabilidad comercial.
- Además, la financiación estatal debe contemplar:

La necesidad de una capitalización previa de la Agencia, a partir de la precaria situación actual de su capital social

Un beneficio comercial razonable, que permita ir constituyendo un fondo de reserva ante las oscilaciones del mercado y de las tasas de cambio de divisas.

Una financiación extraordinaria y transitoria para la inversión en su reconversión audiovisual, digital y multimedia plena. Especialmente, para potenciar su labor respecto a la Sociedad de la Información.

Adicionalmente, EFE podrá suscribir convenios específicos con otros organismos del Estado para tareas complementarias del servicio público, en el

interior y en el plano internacional, con un seguimiento especial y separado de su contabilidad y del cumplimiento de sus objetivos.

Cada año además, EFE deberá dar a conocer públicamente el coste neto de sus servicios públicos informativos a cada Ministerio de la Administración central y a cada Comunidad Autónoma, en función de su ámbito competencial, con el fin de fomentar la conciencia general sobre la importancia y el valor de esos servicios para la sociedad española.

4.4.2. Necesidad de un auténtico Plan Estratégico.

Este esfuerzo financiero de los Presupuestos Generales del Estado para potenciar el servicio público informativo y dar a EFE un modelo empresarial estable, que impida la reiteración de los déficit operativos anuales, tiene obligadamente que llevar, como contrapartida por parte de la Agencia, la planificación y aplicación rigurosa de un auténtico Plan Estratégico. No sólo para maximizar el uso de sus propios recursos, incrementar su productividad interna y garantizar la racionalidad y eficacia del gasto público, sino también implicando un ambicioso y sostenido esfuerzo de expansión de su influencia y de modernización y diversificación de su actividad. A este respecto, es útil recordar el ejemplo de la *AFP*, que hemos mencionado, ya que tras el reconocimiento por el Estado francés de que la agencia era un “triumfo (*atout*) para la prensa, para la irradiación de Francia y para la viabilidad del debate democrático en el mundo” se ha decidido un esfuerzo financiero público extraordinario desde 2003. Pero, a cambio, la *AFP* se ha comprometido a “hacer frente a las mutaciones tecnológicas que afectan al mercado mundial de la información y a la competencia con otras agencias de prensa”, y a “llegar al equilibrio financiero en los cuatro próximos años gracias al desarrollo de sus ingresos comerciales y a un esfuerzo mantenido de dominio de la gestión”¹⁰⁴.

En consecuencia, en el caso español este Plan Estratégico, por objetivos, debe ser elaborado cuidadosamente por la Agencia EFE y estar vinculado al contrato-programa de servicio público inicial aprobado por el Parlamento y al apoyo estatal de esa etapa; y ser seguido periódicamente en su aplicación escalonada en el tiempo por la comisión parlamentaria de control de los medios de comunicación del Estado. Sin embargo, pueden adelantarse

¹⁰⁴ *Ministère de la Culture et de la Communication* de Francia, 2003.

elementos fundamentales que debería contener para garantizar su eficacia y ser factor clave, junto a la seguridad de la aportación estatal, en la creación de un marco estable, a medio y largo plazo, para la Agencia y su misión:

- Inventario informatizado completo de la disponibilidad de recursos propios, y análisis permanente de su grado de ocupación, para optimizar al máximo los activos del grupo. Especialmente, revisión de ocupación y uso de edificios y de sus costes, sobre todo en la red territorial nacional e internacional.
- Plan de digitalización progresiva pero urgente de los archivos documentales, tanto gráficos como textuales y audiovisuales.
- Plan de diversificación de los ingresos comerciales, en el mercado español, con potenciación especial de los departamentos de noticias audiovisuales y de los nuevos servicios multimedia y por Internet, con desarrollo de los servicios especializados y para clientes no mediáticos. Sistemas objetivados de fijación de tarifas con arreglo a costes y proporcionales a la difusión de cada medio, salvo en los casos contemplados por una futura normativa de la “ayuda” del Estado al pluralismo.
- Plan de potenciación de la calidad y el alcance de los servicios informativos, en todos los soportes, hacia el mercado exterior, con diseño previo de un despliegue estratégico de la red informativa y de la categoría y peso de las delegaciones. Todo lo cual implica un ambicioso desarrollo internacional, a medio plazo, que estimule el crecimiento de ese mercado, y su peso en la facturación total, en correspondencia con la influencia informativa de EFE, como primera agencia por su importancia en América Latina¹⁰⁵. Impulso, sobre

¹⁰⁵ La reducida proporción de ingresos obtenida por EFE en su mercado exterior no tiene correspondencia alguna con su influencia efectiva, demostrada en múltiples investigaciones internacionales independientes en los años 80 y 90, que otorgaban el liderazgo a la Agencia en Iberoamérica frente a las restantes agencias internacionales. Entre 1995 y 2000, según el Departamento de Control y Estudios de EFE, la Agencia EFE se mantiene por encima del 40% de la información publicada, lo que equivale a decir que es autora de casi la mitad de la información internacional de agencias publicada en la prensa escrita iberoamericana (43,98% en 2000). El segundo lugar se lo disputan la agencia francesa *AFP* y la estadounidense *AP*, ambas en el entorno del 14-17 %, mientras que en cuarto lugar figura la británica *Reuters*, y detrás la italiana *ANSA* y la alemana *DPA*.

todo, al servicio gráfico y al de noticias para radiotelevisión, en cooperación con las corresponsalías de RTVE.

- Sistemas objetivados y transparentes de selección y contratación de personal permanente o a tiempo parcial. Carrera objetivada, por criterios estrictos de mérito y capacidad, para la promoción, incluyendo el acceso a los puestos directivos internos, que deben extenderse hasta la categoría de subdirector y de jefe de delegación, territorial e internacional. Reducción por tanto, del hoy denominado “grupo cero” (cargos de confianza y fuera de convenio) a la máxima escala directiva, que debe dotarse de un estatuto del directivo, tanto de incompatibilidades como de responsabilidad ante los objetivos empresariales y de servicio público.
- Reorganización funcional de las categorías profesionales, con atención especial a las categorías necesarias para el multimedia e Internet. Revisión del número y remuneración de los puestos directivos, con adecuada correspondencia respecto a las tareas, funciones y objetivos cumplidos.
- Renuncia a los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), en cuanto planes de prejubilación indiscriminada –obligatorios o voluntarios- por criterio exclusivo de edad, que ignoran las necesidades productivas de la empresa. Estudio detallado de necesidades de plantilla por categorías, y potenciación de la participación de todos los trabajadores de la Agencia en la reforma y en el plan de reconversión multimedia. Creación de un auténtico departamento de formación y reciclaje internos, sobre todo para la transformación digital de la Agencia.

5

CONSIDERACIÓN FINAL

El Informe apuesta por una serie de cambios que afectan a distintos aspectos del funcionamiento de la radiotelevisión pública en España. Se define, con detalle y el máximo rigor que el caso permite, la misión de servicio público, estableciendo incluso los indicadores pertinentes para el control y verificación de su cumplimiento. Se propone una reestructuración jurídica del ente público, incidiendo especialmente en un nuevo procedimiento para la elección de los cargos directivos, que propicie la capacidad y validez profesional de sus componentes para desempeñar eficientemente la función encomendada. Se insta asimismo a la creación de un Consejo Audiovisual que vele por el cumplimiento tanto de la legislación expresamente referida a la radiotelevisión, como por el ajuste de la programación a la misión de servicio público. Finalmente, se indican las pautas que deben regir la financiación de la radiotelevisión pública, otorgándole la transparencia y la seguridad imprescindibles para una gestión impecable y unos resultados que no empañen la misión que debe llevar a cabo.

No obstante, conviene hacer una consideración final que habría que tener en cuenta. Ni este informe ni la ley que derive del mismo conseguirán cambiar la realidad de la radiotelevisión pública si no se da, al mismo tiempo, una voluntad firme de hacer las cosas de otra manera. 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 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.

Es evidente que dicho cambio no puede materializarse en unas propuestas concretas, ya que va más allá de lo formalmente regulable. Tiene que ver, sobre todo, con la tantas veces mencionada y propuesta reforma de la democracia. Es un cambio, en definitiva, que debe dar a entender que los medios públicos son, efectivamente, un bien público, cuyo fin indiscutible es servir a la ciudadanía.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El Real Decreto por el que se creó el Consejo para la Reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado (744/2004, de 23 de abril), recuerda que el mandato del artículo 20.3 de la Constitución establece que se regulará por Ley su organización y control parlamentario, con garantía del “acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”. Al mismo tiempo, señala que ese mandato constitucional “no tiene reflejo fidedigno en el actual marco formativo regulador de los medios de comunicación pública”, por lo que encomienda a un Consejo independiente “la elaboración de un informe que contenga una propuesta sobre el modo más adecuado de su articulación jurídica, los contenidos de programación más idóneos y la financiación más adecuada”.

En RTVE, el Estatuto de 1980, aunque supuso un avance importante en su momento, no fue concebido para un régimen mixto de concurrencia público-privada ni ha servido para afrontar eficazmente los numerosos cambios surgidos desde entonces. Pero, sobre todo, su inadecuada aplicación ha dado lugar a una serie de evidentes deficiencias:

- o Indefinición de las señas características de servicio público en los contenidos de sus emisiones.
- o Excesiva presión comercial sobre la programación, que ha conducido a la saturación publicitaria y a una escasa diferenciación respecto a las televisiones privadas.
- o Estructura societaria anómala, que ha propiciado una gestión carente de objetivos claros, impidiendo su evaluación adecuada y la atribución de responsabilidades a los administradores.
- o Sistema de nombramiento gubernamental del Director General, que lo sitúa bajo la continua sospecha de intervencionismo.
- o Control débil y deficiente, por inoperancia de los organismos previstos (especialmente, el Consejo de Administración) y por la inexistencia de un Consejo Audiovisual homologable a los vigentes en la Unión Europea.
- o Modelo financiero inadecuado, sostenido por el endeudamiento, e inaceptable en el marco europeo.

- o Concepción centralista de la estructura territorial, no adaptada al Estado de las autonomías y a la presencia de televisiones y radios autonómicas.

En la Agencia EFE, pese a la expresa y reiterada demanda de los grupos parlamentarios durante un cuarto de siglo, ningún gobierno ha implantado un estatuto democrático, previsto en el artículo 20.3 de la Constitución, que garantice:

- o La independencia y el pluralismo de sus informaciones.
- o La definición y control externo de sus funciones como servicio público informativo.
- o Una financiación suficiente para cumplir sus obligaciones de respeto a una ciudadanía democrática ilustrada, y para la proyección de la lengua y cultura españolas.

Durante nueve meses, el Consejo ha estudiado una copiosa documentación sobre la larga experiencia de nuestros vecinos más cercanos (Alemania, Reino Unido, Francia, Portugal, Italia), así como las propuestas remitidas, tras nuestra solicitud, por más de 80 entidades (Administración pública y representantes de la sociedad civil española).

Un estudio comparativo de la realidad y la doctrina europeas al respecto, coloca a España muy lejos de lo realizado en los países de nuestro entorno. Sobre todo, cuando Europa se ha definido, claramente, a favor de unos auténticos medios de servicio público, capaces de articular la fragmentación social derivada de la multiplicidad de canales propia de la era digital.

Como síntesis de nuestro trabajo, elevamos al Gobierno la propuesta de un nuevo modelo de medios de comunicación de titularidad estatal, potentes y de calidad, acordes con la normativa española y comunitaria, independientes, con financiación mixta y presupuestos equilibrados, bajo controles efectivos para la eficacia y responsabilidad de su gestión, y generadores de producciones y emisiones variadas con destino final en las más amplias audiencias. Consideraciones y propuestas, muchas de ellas innovadoras, frente al estancamiento actual, y enraizadas en la más cuidadosa atención a un verdadero servicio público, dentro de la dinámica comunicativa del siglo XXI. Las sintetizamos en los siguientes puntos:

Por una auténtica misión de servicio público para España.

- La existencia, organización y financiación del servicio público integral en la comunicación y la información, con atención a sus principios de proporcionalidad y transparencia financieras respecto a las misiones encomendadas, está avalada de manera amplia y suficiente por la doctrina legal y la jurisprudencia europeas. Ni los cambios tecnológicos ni la internacionalización mediática debilitan la necesidad de unos medios gestionados públicamente.
- La misión de servicio público debe enmarcarse en el artículo 20 de la Constitución, que establece el derecho a la libertad de expresión y los límites del mismo. Debe también vincularse a la defensa y el fomento de otros valores y principios constitucionales: la igualdad de los ciudadanos, el pluralismo y la participación democráticas, la cohesión y articulación del Estado español, y el derecho a la educación y la cultura, mediante las Instituciones e instrumentos que promuevan estos ideales.
- La definición clara de unos objetivos de servicio público, acorde con las directrices de la Unión Europea, y que distinga los medios públicos de los privados, justifica plenamente la tutela del Estado sobre aquéllos. Esto implica perseguir prioritariamente una rentabilidad social, sin abandonar los criterios de sostenibilidad económica.

Por unos contenidos de calidad para todos los ciudadanos.

- Ofrecer unos contenidos de servicio público que abarquen la información, la cultura, la educación y el entretenimiento, respetando el pluralismo y la atención expresa a los sectores sociales que más lo necesitan, todo ello con una especial exigencia de calidad, así como de respeto a la dignidad de las personas y a la protección de la infancia.
- Impulsar especialmente la producción propia de programas de televisión. Al mismo tiempo, la radiotelevisión pública ha de ser uno de los motores de la industria audiovisual española y deberá promover la coproducción independiente, europea e iberoamericana.
- Dedicar más esfuerzo a la proyección exterior de la lengua y la cultura españolas, fomentando una mayor cooperación de la radiotelevisión

pública española con otros países, en especial con los de la Unión Europea e Iberoamérica, así como a la presencia de España en las relaciones internacionales.

- Regular el derecho constitucional de acceso de los grupos sociales y políticos significativos a los medios públicos, como elemento fundamental de la participación ciudadana.
- Concretar, periódicamente, las obligaciones comunicativas e informativas de servicio público, a través de mandatos-marco de larga duración (nueve años), con desgloses en contratos-programa trianuales, aprobados por el Parlamento, que permitan en el medio y corto plazo una fijación precisa y un control estricto de las funciones encomendadas.
- Reducir gradualmente el tiempo dedicado a emisiones publicitarias, hasta niveles claramente inferiores a los establecidos para las televisiones comerciales, y con determinación de límites estrictos a sus modalidades y formas de inserción.
- Crear, lo antes posible, un Consejo Audiovisual plenamente autónomo, con capacidad de regulación y sanción, que establezca el seguimiento y el control de la misión de servicio público, a través de indicadores cuantitativos y cualitativos que sirvan para medir permanentemente su rentabilidad social y no la meramente económica. El establecimiento de este Consejo parece imprescindible para asegurar un sistema audiovisual armónico

Por una gestión independiente y responsable.

- La Corporación RTVE y la Agencia EFE deberán constituirse como entidades jurídicas autónomas, dentro del marco legal español vigente para la Administración Pública. Contarán con independencia gerencial y editorial respecto al poder ejecutivo, con dimensiones estrictamente ajustadas al cumplimiento de la misión de servicio público, y sin perjuicio de la agilidad necesaria para estimular su responsabilidad y su dinamismo en las actuaciones mercantiles.

- Consejos de Administración para RTVE y para la Agencia EFE, con plena capacidad de control de la gestión, elegidos por diversas instancias, para aumentar su pluralismo, con mandatos superiores a una legislatura, irrevocables y no prorrogables, a fin de reforzar su independencia. Sus componentes deberán ser personas de reconocida competencia en el ámbito de la comunicación, con dedicación exclusiva y sometidas a un estricto régimen de incompatibilidades.
- Directores Generales elegidos, previa convocatoria pública, por los respectivos Consejos de Administración. Serán responsables del logro de los compromisos de servicio público ante los propios Consejos y las autoridades establecidas (Consejo Audiovisual, en su caso, y una nueva Comisión parlamentaria de control de los medios estatales).
- Participación sistemática de los informadores (mediante Estatutos y Consejos de Redacción), para salvaguardar la independencia del servicio público; y atención permanente a la sociedad civil, a través de Consejos Asesores representativos, con la presencia y operatividad necesarias.

Por una financiación transparente, estable y sostenible.

- Modelos que garanticen la estabilidad económica, evitando el endeudamiento financiero de las empresas, a la vez que impiden una excesiva presión publicitaria sobre sus actividades y que estimulan una diversificación mayor de los ingresos comerciales. Todo ello de acuerdo con las exigencias de la normativa europea y el respeto estricto al principio de proporcionalidad.
- Aplicación en RTVE de un modelo financiero mixto (recursos públicos, publicidad reducida de forma gradual, y mejora del patrocinio y de la venta de productos), a fin de normalizar el respaldo del Estado con el límite máximo del 50 por 100 de los presupuestos que fijen los futuros contratos-programa.
- Asunción por el Estado de la deuda de RTVE, de acuerdo con los compromisos gubernamentales, e inclusión de las futuras aportaciones de fondos públicos a RTVE y EFE en los Presupuestos Generales del Estado, según los correspondientes contratos-programa. No obstante, y

pese a los inconvenientes señalados para la aplicación de un canon, no se descarta el recurso del Gobierno a esa medida, en el caso de que lo estimara necesario para cumplir con el compromiso de sostener unos presupuestos estables y suficientes.

- Aportación estatal de fondos que cubra el precio del servicio público informativo de la Agencia EFE, sin perjuicio del esfuerzo que resulte exigible en materia de producción y de actividad comercial, sobre todo en el mercado exterior.
- En contrapartida a ese esfuerzo del erario público, y además de la prohibición legal de endeudamiento en el porvenir, se proponen líneas básicas gerenciales. Entre otras: transparencia en todo tipo de contratos laborales y comerciales, revisión de ocupación y uso de instalaciones, contención de gastos en todos los servicios ordinarios, reorganización funcional de categorías o potenciación de ventas en los actuales mercados y apertura de otros nuevos.
- Elaboración de auténticos planes estratégicos en el corto y medio plazo, destinados a lograr ahorros de costes y ganancias de productividad, así como a la diversificación de ingresos, y que garanticen la máxima eficiencia y responsabilidad en la administración del gasto público.

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 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.

VOTO DISCREPANTE AL INFORME DEL CONSEJO DE REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEL ESTADO

El vocal del Consejo de Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado Fernando González Urbaneja, ante el borrador final del Informe que encargó el Gobierno a este Consejo, formula un voto particular, discrepante de su contenido, con las siguientes consideraciones:

Consideraciones previas:

El Gobierno hizo un mandato amplio al Consejo, que no ha tenido ni limitaciones, ni interferencias en su trabajo. Cuanta colaboración hemos pedido a organismos públicos, entidades privadas y personas concretas, se ha obtenido con tanta generosidad como diligencia, que deberían haber animado al Consejo a ofrecer un Informe más ambicioso. La independencia otorgada y respetada implica una mayor responsabilidad y compromiso.

Desde primera hora todos los miembros del Consejo, incluido el experto económico-financiero que ha participado como uno más del Consejo, coincidimos en que era improcedente plantear la desaparición o la privatización total o parcial de los medios públicos, al modo en que se hizo, con éxito, en Francia o como se plantea ahora en otros países europeos.

La tarea encomendada pretende abordar una reforma a fondo de los medios públicos de comunicación, para dotarlos, conforme al mandato constitucional (artículo 20.3), de independencia, suficiencia, autonomía y responsabilidad; que son imprescindibles para cumplir con su función de servicio público, insuficientemente definida hasta ahora. También para someterlos a sistemas efectivos de control interno y externo; y para dotarlos de administradores competentes y de recursos financieros con los que hacer frente a los retos de una creciente competencia. En resumen, un marco de independencia y responsabilidad, que son conceptos indivisibles.

Especial aprecio y reconocimiento merecen las aportaciones al Consejo del experto económico-financiero designado por el ministro de Economía. Su trabajo ha sido serio y bien fundado, pero el Consejo no ha estimado sus propuestas de fondo y ha discurrido por otros caminos. El tiempo dedicado a debatir sus informes ha sido irrelevante. Su discrepancia sobre el diagnóstico y las propuestas financieras para RTVE constan al comienzo del Informe y la inclusión como Anexo de los documentos sobre RTVE y la Agencia EFE, permitirá a los parlamentarios a quienes corresponda debatir y aprobar, en su caso, la nueva ley, considerar argumentos, datos y propuestas interesantes.

Aspectos favorables del Informe:

Los medios de comunicación del Estado, si el Parlamento asume las propuestas del Informe, mejorarán en algunos aspectos. Las medidas planteadas contienen elementos positivos tales como:

1.- La definición de un Mandato de servicio público, revisable a largo plazo, con contratos-programa a plazo medio, que son imprescindibles para justificar subvenciones presupuestarias, así como un procedimiento para verificar el cumplimiento de ese Mandato, conforme a la doctrina comunitaria. El Informe repara, respecto a esa doctrina, en los aspectos favorables a las televisiones públicas, más que en las exigencias que fija; y pasa por alto tanto el estímulo a la competencia en el sector como la limitación a las ventajas de los monopolios públicos tradicionales.

2.- Otro avance es la recomendación de una autoridad independiente, como las que existen en la mayor parte de los países europeos, inspiradas en la veterana FCC norteamericana y concretadas aquí de formas diversas. España necesita esa autoridad audiovisual y las propuestas del Informe en ese sentido son pertinentes. Pero una autoridad audiovisual, incluso con las más amplias facultades, no sustituye la responsabilidad del gestor.

3.- También pone coto al clientelismo político, tan dañino para RTVE, a la hora de designar y componer los consejos de administración. Propone un órgano colegiado responsable, con dedicación exclusiva, con un mandato largo e irrevocable y con razonable independencia.

Pero la propuesta del Informe no diferencia responsabilidades en las distintas fases de designación de los administradores; los mismos proponen (grupos parlamentarios, sindicatos y autoridad audiovisual), designan y, en buena parte, controlan el cumplimiento del mandato. Una democracia avanzada debe diferenciar y desconcentrar facultades y prevenir los conflictos de intereses.

Al Parlamento debe corresponder la elección de los administradores, así como que éstos pasen por audiencia pública para exponer méritos y pretensiones. Pero no debería apartarse al gobierno del proceso; alguna instancia, un ministro o el propio presidente, debería proponer candidatos, como ocurre para el consejo del Banco de España o de entidades semejantes. Encomendar esta responsabilidad a los sindicatos o a la autoridad audiovisual, que tienen funciones de representación laboral y de control, incurre en conflicto de intereses y sobrerrepresentación.

Y se requiere, además, que los grupos parlamentarios, las cúpulas de los partidos políticos, se tomen en serio la designación de personas competentes e independientes, para formar parte de esos órganos de gestión. Que renuncien a lotes e influencias y hagan posible equipos con sensibilidades y capacidades complementarias y con prestigio y experiencia para asumir con garantías una tarea tan difícil y exigente como reformar y gestionar con eficiencia los medios públicos.

La discrepancia:

¿Por qué discrepar de una propuesta que llega con este bagaje? Fundamentalmente porque cabía esperar más ambición en las propuestas financieras y de gestión y más rigor en el diagnóstico. Porque la ocasión es propicia para afrontar el futuro de los medios públicos de comunicación del Estado con una profundidad y radicalidad que el Informe no asume.

La televisión de mañana poco tendrá que ver con la de hoy. La multiplicación, fragmentación y segmentación de la oferta y de la audiencia, imponen a la industria exigencias extraordinarias para interesar al público y para ser viable. Más aun en los medios públicos, que tienen que justificar ante los contribuyentes y ante los responsables de la defensa de la competencia, cuantiosas subvenciones. La radiotelevisión pública necesita rigor, flexibilidad en la gestión y respeto a la competencia, y, además, ser una alternativa de calidad y servicio público frente a las otras.

El voto discrepante no es sobrevenido. Desde los primeros debates mantenidos en el Consejo se dibujó la mayoría y la minoría. Las diferencias se concretaron desde el perfil del secretario del Consejo, cuya designación es facultad del presidente, que no consideró la sugerencia de una persona que diera soporte jurídico al Consejo, hasta el alcance y ritmo de los trabajos. La mayoría rechazó acortar el plazo de entrega del Informe a finales del pasado verano. Tampoco estimó adecuado un documento sintético, lo más cerca posible al formato de proyecto de ley, que el gobierno remitirá al Congreso. Prefirieron un documento detallista y académico; y optaron por agotar el plazo.

Y diferencia respecto a la forma de trabajo. Se impuso un sistema de enmiendas escritas sobre textos previamente distribuidos, sin un debate amplio sobre los aspectos fundamentales. El procedimiento ha introducido rigidez y predeterminación al trabajo. Además el Consejo ha sido remiso a la hora de abordar los problemas financieros y de gestión, pese al mandato expreso del decreto ley de creación del Consejo.

Todo lo anterior podría haberse obviado si no hubieran surgido discrepancias de fondo, fundamentalmente, en el diagnóstico de los problemas básicos de RTVE y de la Agencia Efe, y también respecto al alcance de la reforma.

La propuesta que el Informe hace para financiar RTVE es continuista; está insuficientemente fundamentada; tiene alto riesgo de tropezar en la Comisaría de la Competencia de la Comisión Europea (que la tiene bajo lupa a la espera de este Informe); y no es respetuoso con el contribuyente español. También es continuista la propuesta del modelo jurídico adecuado para RTVE. Y la propuesta es insuficiente porque parte de un diagnóstico débil sobre la situación de los medios públicos, una base de partida desenfocada, que limita y extravía la reforma.

Diagnóstico, gestión y financiación

El problema nuclear de RTVE está en el gasto, desmesurado y descontrolado, morfológico; que ha convertido en normal lo que es excepcional e inaceptable. Está en el pésimo uso de los recursos humanos y técnicos (¡qué desperdicio de capacidades acumuladas durante décadas!). Y está en una mala gestión, que obliga a revisar los procedimientos, comportamientos y estructuras, hasta desterrar el fatalismo de que en RTVE no es posible lo que es habitual en cualquier empresa responsable. Pero el Informe no repara en este problema central y prefiere referirse a otros, confundiendo causas con consecuencias. Algunos ejemplos:

1.- El informe propone que el marco jurídico de RTVE es inadecuado. El Estatuto de 1980 y sus reformas posteriores, no animan una radio televisión pública viable, consistente y apreciada por el público. Pero que deba modificarse ese marco no quiere decir que sea la causa de la crisis. No es por el Estatuto, ni por la confusión jurídica en la que actúan las radios televisiones públicas y privadas, por lo que RTVE requiere una reforma. La raíz del problema está en una gestión deficiente, que conduce al descontrol, al despilfarro, e incluso más allá.

La propuesta del Informe apenas modifica el modelo jurídico actual pese a su inoperancia. Reinventa el mismo modelo aliviándole de la deuda engendrada durante estos años. RTVE es una gran empresa que necesita para una buena gestión de todas las herramientas de la sociedad mercantil, sin merma de los resortes del control público. Requiere un traje jurídico y societario ad hoc, que propicie su independencia y una gestión austera y eficiente (artículo 31.2 de la Constitución).

2.- El Informe insiste en la necesidad de más control, sin reparar que los sistemas de control institucional previstos en el Estatuto de 1980 y habituales en los organismos públicos, son ineficaces en RTVE. Pero tampoco es esa la causa de su crisis. Los controles de SEPI son rigurosos, aunque decaen frente a la razón política. La Intervención General del Estado y el Tribunal de Cuentas han dejado por escrito críticas y recomendaciones muy poco atendidas. Más decepcionante es el desempeño de la inane Comisión de Control del Congreso, mero escenario para la pendencia partidista.

Así que controles existen, pero también habilidad para ignorarlos. Y, para complicarlo más, el Informe resucita organismos de asesoramiento que han acreditado su ineficacia y que tienden a convertirse en fuente de gastos y de interferencias.

3.- El Informe insiste, también, en el creciente endeudamiento de RTVE que evidencia la necesidad de reformar el modelo. Pero tampoco es la causa del problema. Es la fiebre que revela la infección, pero no la infección. La enfermedad está en el déficit crónico de explotación, que provoca una deuda creciente. No se puede confundir déficit y deuda, el orden de los factores es determinante.

Endeudarse con garantía del Estado para financiar un déficit perpétuo, permite ganar tiempo y aplazar la reestructuración. Semejante mecanismo proporciona una coartada para achacar los males al Estado, cual chivo expiatorio, porque no subvenciona con suficiencia, cuando lo hace en demasía, bajo el oscuro método del aval, que endosa el déficit al Tesoro.

La solución no viene con abolir el endeudamiento, sino en evitar el déficit de explotación. Endeudarse es una alternativa de la gestión para invertir y optimizar recursos; el problema está en la reiteración del desequilibrio entre ingresos y pagos, en el desinterés por el gasto y la despreocupación para incrementar los ingresos.

4.- El Informe asume y consagra un sistema desleal de doble financiación, que denomina mixta, sin separar o escindir, nítida e inequívocamente, la programación de servicio público y la programación comercial. Atiende la infundada excusa de que la primera no interesará al público y la segunda es imprescindible para que la primera tenga audiencia inducida. Este es uno de los problemas básicos, tanto que mientras no se clarifique la separación de fuentes de financiación el modelo no será ni estable ni viable.

5.- El Informe asume la aspiración de que RTVE recupere la hegemonía del tiempo de monopolio, cuando era la primera empresa de comunicación de España; pero, sin entender que RTVE ha perdido sus ventajas comparativas, confunde ser fuerte con ser grande. Pretende que RTVE lidere el cambio tecnológico y sea motor de la digitalización y de la sociedad de la comunicación (para lo cual reclama más dinero público) sin reparar en que no es capaz, siquiera, de ofrecer una página web decorosa.

6.- El Informe critica la saturación publicitaria, aunque sea la propia RTVE quien la estimula, incluso bajando precios, para alimentar la máquina de gastar. Propone reducir los tiempos de publicidad sin analizar las consecuencias y sin reparar en que esas limitaciones suelen incumplirse porque siempre hay a mano excusas y subterfugios.

7.- El Informe acepta que la radiotelevisión pública española es barata, y la compara con televisiones europeas de otra dimensión, prestigio y trayectoria, para concluir, falazmente, que su presupuesto es modesto. España padece uno de los sistemas de televisión pública más costosos del mundo, en términos relativos y absolutos. Si al coste de la televisión estatal se añade el de las autonómicas, que también son sector público, el gasto anual supera los 3.000 millones de euros, tres veces más que las cadenas privadas en abierto con las que compiten, que obtienen tanta audiencia como las públicas, con programaciones semejantes. Además, RTVE pierde audiencia y, lo más grave, el carácter de referente para los espectadores, especialmente los jóvenes.

Para más detalles y argumentos véanse los párrafos 7 a 17 del documento elaborado por el experto económico financiero, que se acompaña como anexo al Informe, así como los párrafos 47 y siguientes con propuestas muy apreciables para una reforma radical del modelo.

La Programación

A la programación, materia especialmente compleja para quienes carecen de la más elemental experiencia en el medio, el Informe dedica un amplio espacio, con mucho detalle, que contrasta con las referencias muy genéricas y poco precisas dedicadas a la financiación, materia en la que se entra de puntillas, con recelo a las cifras y a los conceptos económico financieros; sin caer en la cuenta de que programación y financiación, parrilla y recursos disponibles, son dos caras de la misma moneda que no pueden disociarse.

Proponer programas, coberturas, exigencias y objetivos ambiciosos de parrilla y de canales, sin detenerse un momento a calcular cuanto cuestan y a considerar como van a financiarse, revela poca responsabilidad y menos realismo. El Informe consolida todo lo que hoy se programa y algo más. Incorre en el sofisma de separar la rentabilidad social y económica, en perjuicio de ésta, para huir del realismo. Considera “ineludible” la necesidad de que la televisión pública tenga dos canales generalistas (¿por qué no tres o cinco? ¿tiene sentido esa referencia en vísperas del apagón analógico?).

Además, amplía las cuotas de la llamada excepción cultural: 7% de todos los ingresos para el cine europeo, con un 60% español; 30% de los largometrajes nacionales y hasta el 50% europeos; 15% de la ficción de producción independiente (pendiente de definir)... , en resumen una pesada hoja de ruta para los nuevos gestores, que verán así estrechado y con muchos guijarros el camino de la reestructuración.

En el capítulo de programación, el Informe se atasca en una visión quietista de la actual estructura y de la oferta de RTVE. Consolida lo que hay, en muchos casos con acreditada ineficiencia, y no tiene en cuenta que es urgente una reestructuración a fondo de toda la oferta, en radio y en televisión, por razones de costes y para proponer una nueva programación capaz de soportar la competencia que llega con el nuevo horizonte digital. Una nueva dimensión que puede dar la puntilla a una RTVE que no ha sido capaz de subirse a ninguno de los últimos trenes del cambio tecnológico y que sufre, sin inmutarse, una decadencia ante la que sus directivos no se interrogan por sus propias responsabilidades, y sin que nadie se las exija.

Los problemas de RTVE

En conclusión, el primer problema de RTVE se llama, como ya se señaló unas páginas antes, gasto, que es morfológico. Mucho gasto corriente, mucho gasto en producción ajena o compartida (externos que ponen las ideas y TVE que aporta los medios), mucho gasto en servicios externos y mucho gasto por una plantilla excesiva y muy mal aprovechada.

El segundo se llama desperdicio de recursos humanos y técnicos, desconsideración hacia los profesionales que hay en la casa, que son capaces de elaborar y producir una buena programación. El Informe pasa como sobre ascuas por el hecho de una plantilla cristalizada y sobredimensionada. Un Informe de esta naturaleza y compromiso no puede evadir este problema y debería haberse pronunciado sobre el mismo.

RTVE necesita un plan inteligente y generoso de bajas incentivadas, con el paraguas de un ERE o de un programa voluntario, o con ambos a la vez, que debería abordarse con carácter inmediato. Reconvertir y crear al mismo tiempo complica el éxito, por eso la reestructuración debería tener carácter inmediato, antes incluso de la puesta en marcha del nuevo modelo.

Especialmente hiriente, el Informe se refiere a ello, es que casi medio millar de profesionales forman parte de una informal plantilla flotante, la de contratados excluidos de convenio, a los que se asignan durante años tareas fundamentales de producción de programas, sin continuidad y con manifiesta arbitrariedad e incertidumbre profesional. Una especie intermedia entre los fijos y los contratados, sometidos a evidente abuso. Resolver esos casos es de justicia y es urgente; No hace falta esperar la materialización de este Informe ni que resuelvan los tribunales laborales.

El Informe obvia cualquier referencia a los salarios, especialmente a los de los ejecutivos, mucho más bajos que los de sus competidores y claramente inadecuados para la naturaleza del trabajo que deberían desarrollar. Bajos salarios y deficiente forma de contratar que animan la puerta giratoria del tránsito, sin limitaciones, del ente público a la competencia y a empresas proveedoras, con todo lo que ello conlleva. Y que animan otros comportamientos con malas consecuencias.

El tercero se apellida desorden organizativo, impropio de una empresa con tanta experiencia y tantos recursos consumidos; una empresa que ha disfrutado de oportunidades para alcanzar la excelencia, pero que acumula los vicios de la administración pública y pocas de sus virtudes. Desorden que se manifiesta en procedimientos contables obsoletos, incapacidad para disponer hasta ahora de una contabilidad analítica moderna, e impericia para gestionar recursos muy abundantes.

El cuarto se denomina carencia de austeridad y desinterés por el equilibrio de ingresos y gastos. No hay buen ejemplo desde la dirección hasta abajo. No hay cultura de uso austero de todos los recursos; basta leer los informes de la Intervención General o del Tribunal de Cuentas.

El quinto se refiere a la incapacidad para comercializar sus propios productos, para crear nuevas fuentes de ingresos, para rentabilizar unos activos históricos infravalorados y poco utilizados. Saben captar publicidad pero sin ponerla en razón de rentabilidad y racionalidad. Publicidad en masa, compitiendo con precios y provocando una saturación nada conveniente y distorsiones en el mercado global de la publicidad que perjudican a quienes actúan bajo las reglas del mercado y la competencia.

Luego vienen las dificultades de una estructura jurídica inadecuada o el desinterés del accionista, de gobiernos que no encuentran el momento para actuar con la diligencia del buen comerciante o del cabeza de familia para cuidar un patrimonio que es el de los ciudadanos.

Sin un compromiso decidido del gobierno para cambiar el modelo y dejar hacer a buenos gestores, RTVE tendrá un futuro muy incierto. El actual gobierno prometió ocuparse del problema y ha dado algunos pasos en ese sentido; queda por ver si cumple el compromiso. La base de partida de RTVE, tanto en radio como en televisión, es buena. Es una casa con excelentes profesionales que conocen su oficio, aunque cada día están más desanimados y desesperanzados. Además tiene a favor que actúa en un sector en crecimiento, con más oportunidades que riesgos

La Agencia EFE.

La propuesta del Informe para la Agencia EFE es compleja y desproporcionada, porque parte de un diagnóstico erróneo. La Agencia necesita independencia, más recursos y mejor gestión comercial y empresarial. Y para eso no requiere de leyes específicas ni de controles redundantes que no aportan más que burocracia innecesaria. Si algo caracteriza a la Agencia es su modestia, una débil orientación comercial y poca ambición en sus objetivos. Ha disfrutado desde hace décadas de periodistas competentes, poco reconocidos, que saben hacer su trabajo; no padece el cáncer del gasto descontrolado, es una casa austera, con salarios moderados y poca gente en los pasillos.

EFE necesita más recursos propios, más autonomía, definición clara del carácter de servicio público y un contrato de servicio al Estado mejor articulado. También una política comercial efectiva. Para ello basta con un mandato preciso e inteligente en la propia ley de medios de titularidad del Estado, una reforma de sus Estatutos y un Contrato Programa plurianual, conocido por el Parlamento, y controlado por el ministerio al que se encomiende su tutela.

Madrid, 10 de febrero de 2005

RELACION DE ANEXOS

I

Documentos elaborados por el experto en temas de financiación, Miguel Ángel Arnedo Orbañanos, propuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda.

- I-A) “La situación financiera de RTVE a comienzos de 2004: sus principales problemas y una propuesta de reforma”.
- I-B) “La situación financiera de la Agencia EFE a principios de 2004: sus problemas y propuestas de mejora”.

II

Informes y dictámenes jurídicos, efectuados a petición del Consejo.

- Barata Mir, J.: “Propuestas con relación a la definición de un nuevo modelo de radiotelevisión pública: misiones de servicio público, organización y financiación”.
- García Castillejo, A.: “Doctrina, legislación y jurisprudencia de la unión europea: aplicación a los modelos de servicio público de radio y televisión”.
- Parejo Alfonso, L.: “Nota sobre la más idónea organización futura de los medios de comunicación social del Estado”.

III

Propuestas recibidas en respuesta a las circulares enviadas:

- Agencia EFE: Comité Intercentros, Sección Sindical de CCOO, Sección Sindical de la Federación Estatal de Sindicatos de Periodistas.
- Agrupación de Telespectadores y Radioyentes (ATR)
- Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España (AETIC)
- Asociación de Agencias de Medios (AM)
- Asociación Española de Anunciantes (AEA)
- Asociación de Empresas de Producción Audiovisual (ANEPA)

- Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC)
- Asociación Multisectorial de Empresas Españolas de Electrónica y Comunicaciones (ASIMELEC)
- Asociación de Músicos Profesionales de España (AMPE)
- Asociación de la Prensa de Santiago de Compostela (Remitido)
- Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL)
- Asociación para la Defensa de la Imagen de la Mujer (Remitido)
- Asociación Profesional Libre e Independiente (APLI): Sindicato de Medios de Información.
- Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI)
- Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)
- Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación (Remitido)
- Comisión de Contratados Excluidos de Convenio de RTVE (Remitido)
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
- Confederación de Sindicatos Independientes y Sindical de Funcionarios (CSI-CSIF): Sección Sindical RTVE.
- Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)
- Confederación General del Trabajo (CGT): Federación Gráfica Estatal (Remitido)
- Confederación Intersindical Gallega.
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.): Federación de Comunicación y Transportes.
- Consejo Audiovisual de Cataluña.
- Consejo Audiovisual de Navarra.
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (CONGDE) (Remitido)
- Corporación Catalana de Radio y Televisión (CMRTV)
- Defensor del Pueblo.
- Europa Press.
- Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles (FAPAE)
- Federación de Sindicatos de Periodistas (FeSP): Sindicato de Periodistas de las Islas Baleares, Sección Sindical Agencia EFE.
- Ministerio de Administraciones Públicas: Gabinete del Ministro.
- Ministerio de Asuntos Exteriores: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Gabinete de Análisis de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, Dirección General de Comunicación Exterior, Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas.
- Ministerio de Cultura: Dirección General del Libro, Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA), Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM)

- Ministerio de Educación y Ciencia: Consejo Superior de Deportes.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones.
- Ministerio del Interior: Subsecretaría.
- Ministerio de Sanidad y Consumo: Gabinete de la Ministra, Instituto Nacional de Consumo.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Dirección General de las Familias y la Infancia, Instituto de la Mujer, Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Ministerio de Vivienda: Ministra.
- Parlamento: Presidente del Congreso de los Diputados: diversos grupos parlamentarios del Congreso y del Senado.
- Radiotelevisión de Andalucía (RTVA)
- Radio Televisión Vasca (EiTB)
- Red de Organizaciones de Autores e Intérpretes de Música (ROAIM)
- RTVE: Comité General Intercentros, Comité de Empresa RNE-Madrid, Consejo provisional de Informativos TVE, Gerencia Internacional Corporativa.
- Servimedia.
- Televisión de Galicia (TVG)
- Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA)
- Unión General de Trabajadores (UGT): FeS, Sección Sectorial de Comunicación Social, Cultura y Deportes.
- Unión Sindical Obrera (USO): Sección Sindical RTVE.
- Vocento (Remitido)

IV

Aportaciones de profesores y otros especialistas en Comunicación Audiovisual.

- Cebrián, M.: “Funciones y Ofertas de la Radio estatal central”.
- García Matilla, A.: “RTV pública y educación”.
- García Matilla E.: “Indicadores de eficacia en los programas de servicio público”.
- Garitaonandía, C.: “Oferta temática de la TV pública”.
- Gay, C.: “Doctrina y jurisprudencia europeas sobre la RTV pública y su financiación”.
- Madinaveitia, E.: “Las audiencias para el servicio público en la TV analógica y digital”.
- Moragas, M.: “Descentralización y relaciones de la RTVE con las TV autonómicas”.

- Pérez-Ornia, J.R.: “Concurrencia y competencia entre RTV públicas y privadas”.
- Prado, E.: “Programación de servicio público en España en el contexto europeo”.
- Tomás, F.: “Controles y contrapesos externos e internos en la gestión de la RTV pública”.
- Vilches, L. “La ficción cinematográfica y televisiva y su papel en las TV públicas”.

V

Bibliografía utilizada y documentos consultados

Libros y artículos

ACHILLE, Y. (1994). *Les télévisions publiques en quête d’avenir*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

ATKINSON, D. y RABOY, M. (comp.) (1996). *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*. París: UNESCO.

AUNA (2004). *España 2004: Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*. Madrid: Fundación AUNA.

BIPE (1993). *Les agences d’information en Europe*. Issy-les-Moulineaux: BIPE.

BLUMLER, J. G. (ed.) (1993). *Televisión e interés público*. Barcelona: Bosch.

BUSTAMANTE, E. (coord.) (2002). *Comunicación y cultura en la era digital: industrias, mercados y diversidad en España*. Barcelona: Gedisa.

-- (1999). *La televisión económica: financiación, estrategias y mercados*. Barcelona: Gedisa.

CALABRESE, A. y BURGELMAN, J.-C. (eds.) (1999). *Communication, Citizenship and Social Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield.

COLLINS, R. (2002). “The future of Public Service Broadcasting in the United Kingdom”. En *The future of Public Broadcasting in a changing Media Society*. IPMZ, University of Zurich, septiembre 27-29, 2002.

COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES (2004). *Informe anual 2003*. Madrid: CMT.

DAGNAUD, M. (dir.) (2000). *Médias: promouvoir la diversité culturelle*. Paris: La Documentation française.

DIBIE, J. N. (2000). *Entre l’enclume et le marteau. Le service public de la télévision dans l’Union Européenne*. La Tour d’Aigues: Editions de l’Aube.

DÖRR, D. y SÄNGER, J. (2003). *Public Service Broadcasting in Europe*. s.l.

DURÁNDEZ, A. y SÁNCHEZ-TABERNERO, A. (dirs.) (2000). *El futuro de la Televisión en España. Análisis prospectivo 2000-2005*. Madrid: Arthur Andersen y Universidad de Navarra.

- EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY (2004). *Yearbook 2003* (5 vol.). Strasbourg: EAO.
- FERNÁNDEZ, I. y SANTANA, F. (2000). *Estado y medios de comunicación en la España contemporánea*. Madrid: Alianza.
- FRANQUET, R. y LARRÈGOLA G. (eds.) (1999). *Comunicar a l'era digital*. Actas del I Congreso Internacional de la Societat Catalana de Comunicació. Barcelona: Societat Catalana de Comunicació.
- FREZZA, G. y SORICE, M. (2004). *La TV che non c'è. Scenari dell'innovazione televisiva in Europa e nel Mediterraneo*. Salerno: Edizioni 10/17.
- FUENZALIDA, V. (2000). *La televisión pública en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA MATILLA, E. y ARNAZ, C. M. (dir.) (2001). *La nueva era de la televisión*. Pozuelo de Alarcón: Academia de las Ciencias y las Artes de Televisión de España.
- GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1999). *Políticas de Televisión : la configuración del mercado audiovisual*. Barcelona: Icaria.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (ed.) (1996). *La televisión pública en la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill.
- GRUPO GRETTEL, (2004). *Convergencia, competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet*. Madrid: Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación.
- HERREROS, J.M. (2004). *El servicio público de televisión*. Valencia: Fundación Coso para el Desarrollo de la Comunicación y la Sociedad.
- HUMPREYS, P. J. (1996). *Mass Media and media policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- LANGE, A. (1999) "Diversité et divergences dans le financement des organismes de radio-télévision de service public dans l'Union Européenne". *Communications & Strategies*. 35. 183-196.
- LASAGNI, M. C. y RICHERI, G. (1996). *Televisione e qualità*. Eri: RAI.
- LINDE, E. y VIDAL, J M. (2003). *Derecho Audiovisual*. Madrid: Colex.
- MACHET, E., PERTZINIDOU y otros (2002). *A comparative analysis of television programming regulation in seven European countries: A Benchmark study*. Düsseldorf: European Institute for the Media.
- MANFREDI, J. L.(2003). *La televisión pública en la transformación del estado de bienestar*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- MARTÍNEZ, M. S. (1998). *La libertad de la televisión. El modelo alemán*. Barcelona: Cedecs.
- MENDEL, T. (2000). *Public Service Broadcasting. A comparative legal survey*. Kuala Lumpur: UNESCO.
- MORAGAS, M. DE y PRADO, E. (2000). *La televisió pública a l'era digital*. Barcelona: Pòrtic.
- OLMOS, V. (1997). *Historia de la agencia EFE: el mundo en español*. Pozuelo de Alarcón: Espasa-Calpe.
- ORTIZ VICENTE, J. (coord.) (2003). *Documentos de trabajo sobre comunicación*.

Madrid : Fundación Alternativas.

PEÑAFIEL, C. y LÓPEZ, N. (2002). *Claves para la era digital*. Bilbao: Universidad del País Vasco Servicio Editorial.

PÉREZ ORNIA, J. R. (dir.) (2004). *El anuario de la televisión 2004*. Madrid: GECA.

PERRUCCI, A. y RICHERI, G. (eds.) (2003). *Il Mercato televisivo italiano nel contesto europeo*. Bologna: Mulino.

PIGEAT, H. (1997). *Les agences de presse. Institutions du passé ou médias d'avenir?*. Paris: La Documentation française.

RABOY, M. (ed.) (1996). *Public Broadcasting for the 21st Century*. Luton: John Libbey Media / University of Luton Press.

REIG, R. (1998). *Medios de comunicación y poder en España : prensa, radio, televisión y mundo editorial*. Barcelona: Paidós.

RUMPHHORST, W. (2003). *Model Public Service Broadcasting Law and Aspects of regulating Commercial Broadcasting*. París: UNESCO.

SÁNCHEZ-TABERNERO, A.; HIGUERAS, I., y otros (1997). *Estrategias de marketing de las empresas de televisión en España*. Pamplona: EUNSA.

STAVITSKY, A. G. Y FERRELL, G. (2004). "From differentiation to Cross-Fertilization: American and European PSB". En *Mission, Management & Markets: Public Service Broadcasting and the Cultural commons*. RIPE, Aarhus, junio 2-4, 2004.

TELEFÓNICA (2003). *La sociedad de la información en España 2003*. Madrid: Telefónica.

VIDAL BENEYTO, J. (2002). *La ventana global: ciberespacio, esfera pública mundial y universo mediático*. Madrid: Taurus.

Selección de documentos

- Anuario 2003. RAI, 2004.
- Bardoel, J. (1999). *The Public Service Broadcasters in the digital age*. University of Amsterdam.
- BBC. Annual Report and accounts 2003/2004. BBC, 2004.
- BBC Online Editorial Guidelines. BBC.
- Building Public Value. Renewing the BBC for a digital world. BBC, junio 2004.
- Clement, C. (2002). *Rapport Clement: La nuit et l' été*.
- Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. DO nº 320, de 15.11.2001.
- Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la política reguladora europea en el sector audiovisual. COM(2003) 784 final.
- Informe enviado por RTVE a la Subcomisión para el estudio de un nuevo

modelo de televisión y radio, de titularidad pública y cobertura estatal y el sistema de financiación en un nuevo modelo de radiotelevisión española. Incluye estudio comparativo radiotelevisiónes públicas europeas 1995.

- La Televisión Pública ante la sociedad española. Dirección de Investigación de Contenidos de RTVE, 2004.
- La definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual. CAC, 2001.
- La Radiotelevisión Pública francesa. France Télévisions, 2004.
- La televisión pública en Europa. En Quaderns del CAC. CAC, 1999.
- Le rôle clé de la radiodiffusion de service public dans la société européenne du 21 siècle. Amsterdam, 1-3 septiembre 2004. UER, 2004.
- Les programmes culturels sur les chaînes publiques de télévision européennes. UNESCO, 1998.
- Libro Blanco sobre los servicios de interés general. COM(2004) 374 final.
- Los discursos sobre la televisión de calidad. Monográfico número 13 de la revista “Quaderns del CAC”.
- Making the portuguese public TV profitable. Boston Consulting Group, 2004.
- Novas Opções para o Audiovisual. Ministro da Presidência Portugal, dezembro de 2002.
- Plan estratégico y conclusiones grupo RTVE 1996 / 2000, bajo la dirección de Jordi García Candau. Revisado el 30 de noviembre de 1995.
- Plan de Renovación de RTVE, bajo la dirección de Mónica Ridruejo. (plan RENOVE, 1996).
- Primeras jornadas sobre “El impacto de las Nuevas Tecnologías en la radio y la televisión”, junio 2000.
- Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital. COM(1999) 657 final.
- Propuesta de APLI enviada en 1998 a la Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de radiotelevisión pública y cobertura estatal.
- Propuesta del CGI de RTVE enviada en 1998 a la Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de radiotelevisión pública y cobertura estatal.
- Propuesta de CC.OO. sobre RTVE enviada en 1998 a la Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de radiotelevisión pública y cobertura estatal.
- Propuesta de UGT enviada en 1998 a la Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de radiotelevisión pública y cobertura estatal.
- Propuesta de I.U. (Izquierda Unida) enviada en 1998 a la Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de radiotelevisión pública y cobertura estatal.
- Propuesta PP enviada en 1998 a la Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de radiotelevisión pública y cobertura estatal.
- Propuesta PSOE enviada en 1998 a la Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de radiotelevisión pública y cobertura estatal. Diez propuestas para un pacto de estado sobre el modelo audiovisual público en España.
- Public Service Broadcasters around the world. McKinsey, 1999.

- Public service broadcasting. Paschal Mooney. Consejo de Europa, 2004.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo acerca de los “Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital”. Parlamento Europeo, 2000.
- Resolución del Consejo de la Unión Europea sobre el servicio público de radiodifusión, de 25 de enero de 1999.
- The bigger picture. Reuters, 2004.
- TDT: panorama y situación en 2004. Javier Muñoz. Cablesatélite, 2004.
- Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. EPRA.
- ZDF German Television. Facts and figures. ZDF, 2004.

El Consejo ha dispuesto, además, de abundante documentación facilitada por:

- Agencia EFE.
- Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (FORTA)
- Intervención General de la Administración del Estado.
- Radiotelevisión Española.
- Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)
- Tribunal de Cuentas.