

LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN LA EUROPA DIGITAL: LAS REFORMAS DE ESPAÑA Y REINO UNIDO

RAQUEL URQUIZA GARCÍA
Centro Universitario Villanueva

Europa se digitaliza, así lo establece la Unión Europea. Con la llegada de la televisión digital, el Servicio Público adquiere un papel fundamental en este proceso de cambio no solo tecnológico. La digitalización audiovisual también implica un cambio en la economía y en los hábitos sociales: la televisión se suma aún más al mercado y al consumo competitivo. Ante esta multiplicación de la oferta, la televisión pública debe asumir un rol fundamental para ofrecer a los ciudadanos un verdadero servicio público, valorado en contenidos de alta calidad. Este artículo tratará de exponer el proceso de reformas que está llevando acabo la televisión pública en España y Reino Unido: la primera bajo una débil voluntad democrática y un fuerte atajamiento empresarial, y en el segundo caso a través de un proceso institucionalizado y consultivo.

1. INTRODUCCIÓN

El tema de si el servicio público de radio y televisión debería estar protegido, continúa ocupando el debate de la política mediática en Europa. La duda surge bajo la pregunta de si los medios de comunicación social y la cultura tendrían que estar regulados cuando nos encontramos en un momento de clara emergencia de medios y sistemas digitales.

Para entender qué papel juega actualmente el Servicio Público en nuestra sociedad quizá deberíamos comenzar preguntándonos qué entendemos por Servicio Público. Collins, basándose en los argumentos de Garnham, dice que el Servicio Público debería ser la garantía institucional y el instrumento de la moderna esfera pública¹. Por tanto, tras un largo debate establecido sobre el término esfera pública, Garnham venía a decir cómo este instrumento tenía que estar provisto de principios superiores de organización para ofrecer a los ciudadanos, sin diferencias sociales o geográficas, un acceso equitativo al entretenimiento, a la información y a la educación de alta calidad para así asegurar la satisfacción de la audiencia.

El Servicio Público se ha caracterizado en las últimas décadas por una serie de factores: un conjunto de privilegios, una serie de obligaciones con las que tenía que cumplir, y un seguimiento de sus deberes por parte de un grupo electo en representación de la sociedad². Los privilegios con los que ha contado la televisión pública eran generalmente de tipo económico –protegido de las fuerzas del mercado–, a través de una licencia de emisión asegurada. Estos privilegios, tenían una contrapartida que era la obligación para con los ciudadanos de cubrir sus necesidades a través de propuestas sociales y culturales. Estas obligaciones se materializaban en ciertos aspectos: proporcionar un servicio universal, accesible a toda la población; una programación plural y de calidad, con claro respeto hacia las minorías e imparcialidad en el tratamiento político; y una última obligación, preservar la cultura y la identidad nacional.

Sin embargo, el Servicio Público de Radiodifusión cobra un nuevo sentido ante dos nuevos aspectos que acontecen en el escenario de los medios audiovisuales de la Europa de finales de siglo XX: por una parte, la ruptura del monopolio establecido en la mayoría de los países europeos –con la introducción de los canales comerciales–; y por otro lado, la digitalización del sistema terrestre –que trae consigo una multiplicación–, y por tanto, un mercado cada más abierto y competitivo.

El objetivo de esta investigación es ofrecer una visión general de las reformas establecidas por parte del Servicio Público de Radiodifusión tanto en Reino Unido como en España durante 2006, para finalmente comparar sus resultados y analizar cómo cada uno de ellos se enfrenta a los nuevos requerimientos del sistema.

¹ Cfr. R. COLLINS, *Media and Identity in Contemporary Europe*, Intellect Books, Portland 2002, pp. 66-67.

² Cfr. T. SYVERTEN, «Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization», en *Television & New Media*, 4, 2003, pp. 155-175.

2. REGULACIÓN EUROPEA

Hasta cerca de la década de los 90, el Servicio Público Radiodifusor se encontraba en estado de monopolio, o duopolio –como ocurría en Reino Unido–, y este sistema era el que caracterizaba al mercado televisivo de la Europa Occidental. Sin embargo, cada país seguía un determinado camino para llevar a cabo su control y organización³. Por ello, no es extraño que encontremos modelos mixtos de regulación en el Servicio Público de algunos de estos países, donde las televisiones públicas no sólo son financiadas por el Estado, sino también por la publicidad, como ocurre con el caso español.

Ante el nuevo escenario, donde la oferta queda multiplicada y el mercado se compone por canales públicos y privados, la regulación del servicio público se relativiza. La implementación de la Directiva Europea de la Televisión Sin Fronteras de 1989, con sus posteriores reformas, creaba reglas comunes para ser aceptadas por las retransmisiones televisivas por satélite, derogando la legislación nacional. La radiodifusión que queda por debajo de la cobertura nacional –local, regional o cable–, es a menudo ligeramente regulada. Por lo tanto, cabe preguntarse, qué responsabilidades como servicio público quedan sujetas a los viejos monopolios de radiodifusión, así como qué papel juegan en la estructura mediática de Europa⁴.

2.1. *El Protocolo de Amsterdam y el Servicio Público*

El Protocolo del Tratado de Amsterdam «prevé el mantenimiento del Servicio Público de radio y televisión como fórmula para garantizar el cumplimiento de las necesidades democráticas, sociales y culturales de los ciudadanos y ciudadanas»⁵. Igualmente, otorga las atribuciones a cada Estado miembro para que defina qué es Servicio Público y cómo debe financiarse. El Parlamento Europeo, mediante la Resolución de 19 de Septiembre de 1996,

³ Cfr. P. HUMPHREYS, *Mass Media and media policy in Western Europe*, Manchester University Press, 1996, p. 111.

⁴ Cfr. K. SIUNE-O. HULTÉN, “Does Public Broadcasting Have a Future?” *Media Policy*, Euromedia Research Group, California 1998, pp.23-38.

⁵ Protocolo núm. 32 del Tratado de Ámsterdam sobre el sistema de radiodifusión pública de los estados miembros, Consejo de Europa, 17 de Junio de 1997.

señala algunas de las características de las que debe estar dotada la televisión pública europea. Aunque todas son relevantes –en lo concerniente al nuevo escenario digital televisivo–, merece la pena destacar los siguientes apartados referidos a contenidos y programación:

- Ofrecer una gama amplia de programas de calidad de todo género.
- Establecer los niveles de calidad de los programas populares de gran audiencia.
- Garantizar la información imparcial e independiente, tanto en los informativos como en otros programas de actualidad.
- Asegurar el acceso al conjunto de la población de los acontecimientos de interés general, incluidos los eventos deportivos.
- Fomentar la innovación en materia de programas y servicios.

Por lo tanto, la existencia de una televisión pública en los países que componen la UE está claramente justificada en cuanto a la creación de estándares de calidad, diversidad y pluralismo. «Sin embargo, la radiodifusión pública está sometida en estos momentos a una estrategia generalizada de acoso y derribo. Estrategia que va más allá de las tradicionales y consabidas críticas “funcionales” de carácter ideológico, legal y financiero (gubernamentalización, déficit, competencia desleal, etc.), y que busca cuestionar la naturaleza misma de su existencia»⁶. Ante esta situación, los diferentes gobiernos de los Estados de la Unión Europea han llevado a cabo recientes revisiones de sus servicios de radiodifusión pública, y así, países como España o Reino Unido han analizado la situación de sus entes públicos para conseguir una mejora en su gestión y una reforma estructural basadas en proyectos de saneamiento.

3. ESPAÑA: LA REFORMA DE RTVE

En el caso español, RTVE llegó a 2005 con una situación prácticamente insostenible, en lo que se refiere a su capacidad financiera; con una deuda acumulada de más de 7.000 millones de euros. El gobierno del PSOE nombró durante el 2004 un Comité de Sabios para la elaboración de un informe –concluido en febrero de 2005–, cuya propuesta fue la reforma del ente públi-

⁶ A. PERALES, *La Televisión Pública en la era digital*, Asociación de usuarios de comunicación, 2003. <<http://www.auc.es/docum/docum04/docu16.pdf>>.

co RTVE. En este informe se trazaban algunas de las líneas maestras sobre la necesidad de crear:

«un espacio público informativo salvaguardado del poder político y económico (...) un auténtico servicio público radiotelevisivo en la cultura y la educación, en el entretenimiento de calidad, de su necesaria atención a las minorías más inermes y menos rentables de la sociedad española (...). Con la propuesta de una arquitectura de gestión y control que haría imposibles las manipulaciones gubernamentales y las cuotas partidistas»⁷.

El informe, sujeto a la buena voluntad y a la definición y optimización de un verdadero Servicio Público, obtuvo las críticas e incomprensiones de los partidarios de la privatización de RTVE, calificando el trabajo en ocasiones como «un extenso ejercicio de voluntarismo filosófico»⁸. Sin embargo, algunas de las propuestas fueron reconducidas hacia la creación de una ley audiovisual y un plan de saneamiento sobre la gestión del ente público.

En abril de 2006, el Senado aprueba la Ley de Reformas de RTVE. Entre las medidas que se proponían, destacaban una reestructuración organizativa, una reducción de plantilla mediante un plan de empleo –conforme a las necesidades del ente–, y un ajuste en los contenidos programáticos que tiendan a ofrecer un Servicio Público de calidad reconocida, y a obtener unos niveles de audiencias relevantes y sostenibles.

El resultado de esta reforma se materializó en la creación de una nueva Corporación RTVE, que para el año 2007 contaba con un presupuesto superior al millón de euros, con una partida superior al 10% dirigida a las obligaciones del proceso de liquidación. El ente se establecía ahora como una Sociedad Anónima de capital social íntegramente estatal, sujeto a las reformas y obligaciones financieras impuestas por la Unión Europea. El presidente de la nueva Corporación sería elegido por el Congreso de los diputados, y el Consejo de Administración por el Congreso y el Senado.

Sin embargo, aquí continúa residiendo una de las principales diferencias entre la BBC y RTVE. En el caso español, RTVE continúa estando en manos de un Consejo de Administración elegido por el Congreso y el Senado, y por tanto sin el más mínimo interés de profesionalizar su gestión, como hiciera en su día Reino Unido.

⁷ E. BUSTAMANTE, *La última batalla por un auténtico servicio Público*, El punto de vista de Le Monde Diplomatique edición española, Medios de Comunicación en crisis, septiembre 2005.

⁸ «Hacia una nueva televisión Pública», en *Cinco Días*, 22-II- 2005.

4. REINO UNIDO: LA REVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO POR OFCOM

Por otro lado, el Reino Unido, también llevó a cabo mediante el organismo Ofcom evaluaciones de calidad del Servicio Público que dieron lugar al informe *Ofcom review of public service television broadcasting*, un análisis llevado a cabo mediante tres informes que comenzaron a desarrollarse durante 2004, y concluyeron con la tercera fase –*Competition for quality*– en febrero de 2005. La investigación Ofcom trata de dar respuesta a las demandas de la sociedad británica, en el entorno de la transformación del estado del Bienestar, a la luz de la sociedad de la información. «El examen trata de medir tanto cuantitativamente como cualitativamente el Servicio Público audiovisual (...) al tiempo se establece un marco de comparación y jerarquización de las obligaciones del Servicio Público, así como el grado de cumplimiento por parte de las televisiones»⁹.

Durante la primera fase se realizó un detallado programa de investigación y análisis para valorar la actuación del Servicio Público. Entre las conclusiones a las que se llegó, cabe señalar la apreciación de una correcta entrega en lo referente a imparcialidad e independencia de noticias, así como una alta calidad en los programas originalmente ingleses. Sin embargo, el informe sí hacía referencia a una mejora en cuanto a la indagación en formatos originales e innovadores –requeridos por el público–, prescindiendo por tanto de la constante repetición de programas y formatos. En este informe se planteaba la necesidad de una nueva definición de Servicio Público ante la aparición de un escenario digital.

En la segunda fase de este análisis, Ofcom realiza su investigación desde una perspectiva de futuro, asegurando el agotamiento del antiguo sistema de servicio público y su insostenibilidad para el cambio digital. La solución que se propone en este informe es una apuesta hacia cierta programación centrada en asuntos de actualidad, donde estuvieran presentes los aspectos tanto nacionales como regionales, así como la provisión de una programación dirigida a un público generalizado.

La tercera fase de este amplio estudio tenía un particular objetivo. Con

⁹ C. GARAITONANDIA-J.C. MIGUEL, «La Televisión Pública: el motor de la TDT», en *Los desafíos de la televisión pública en Europa. Actas del XX Congreso Internacional de Comunicación. Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Navarra*, 2005.

<<http://www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20Comunicaciones/grupo%208/garatanoandia.pdf>>

este último documento se hacía referencia a una mejora en la calidad del servicio público. Una calidad capaz de competir con las televisiones comerciales, y aumentar en sus contenidos, dispuestos para mantener una actitud flexible ante los cambios que demanda la ciudadanía. Entre las medidas preparatorias para la llegada del cambio digital, figuraba la revisión de la Royal Charter, que afectaría directamente a la BBC. Esta fue una medida llevada a cabo en los primeros meses de 2006.

5. OPORTUNIDADES PARA LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN EL NUEVO ESCENARIO DIGITAL

«Actualmente, los canales públicos europeos se están enfrentando a tres desafíos, que hacen referencia al control político, a la financiación y a los contenidos»¹⁰. A estos desafíos se les une un nuevo contexto tecnológico, y es en este nuevo escenario donde la televisión pública debe unir todos sus esfuerzos en favor de la sociedad, dotando al sistema público de contenidos de calidad al margen de intereses políticos o económicos. «En ese sentido, las responsabilidades no es que se hayan difuminado, se han aumentado, se han multiplicado para los sectores públicos de información»¹¹.

Por lo tanto, la existencia de un servicio público viene a garantizar, una vez más, el derecho de todo ciudadano a la información, pero en este nuevo panorama, ante una multiplicación de la oferta, las responsabilidades que adquiere el Servicio Público de ofrecer una televisión de calidad, también se multiplican.

En un sistema dual como el existente –en el que el espectro queda compartido entre la televisión pública y la televisión comercial–, en el ámbito europeo se ha generalizado más bien la idea de que los dos modelos, público y privado, pueden convivir en armonía si se reordena el sector y se define el papel que debe de tener cada uno de ellos, según hacía referencia el Consell de l'Audiovisual de Catalunya en su definición de modelo público. Frente a este nuevo panorama en el que la oferta de contenidos y programas se multiplica mediante la creación de un entorno multicanal, el servicio público, según Bustamante, debe jugar un papel vital en aquellos nuevos desafíos que genera esta particular situación:

¹⁰ A. SÁNCHEZ TABERNERO, «El mercado televisivo europeo. La competencia entre las televisiones públicas y privadas», en *Telos* (segunda época), n° 63, abril-junio 2005.

¹¹ M. MORAGAS, Ponencia en *Primeras Jornadas sobre el impacto de las nuevas tecnologías en el futuro de la radio y de la televisión*, mayo 2000. <<http://www.rtve.es/eventos/jornadas/ponencia19.html>>

«Frente a la globalización: fortalecimiento de la creación nacional y regional-local, propia e independiente. Frente a la estandarización: fomentar el equilibrio entre canales generalistas y temáticos manteniendo el peso de los primeros en el sector público pero también del privado, como garantía de la producción nacional de calidad; y preservar para ello el equilibrio entre servicio público e iniciativa privada»¹².

La existencia, por lo tanto, de un servicio público –manifiesto en la televisión pública– garantiza un sistema democrático que atienda al pluralismo y que conceda la oportunidad de acercarse a la sociedad, mediante la creación de contenidos locales, hacia un estado mayor de identificación nacional. Y con respecto a la estandarización a la que se refiere el autor, la televisión pública debe actuar de intermediario, limitando la excesiva especialización en los canales y fomentando la riqueza y variedad de contenidos.

6. HACIA UN NUEVO CAMINO EN LA PROGRAMACIÓN Y LOS CONTENIDOS

La televisión pública en este contexto digitalizado, y dentro del marco de la Televisión Digital Terrestre (TDT), plantea toda una serie de beneficios al Servicio Público, que podrían derivar directamente de la creación de contenidos, *ya que* «le permite estructurar su capacidad de programación y sus abundantes recursos humanos en un paquete de canales de verdadero Servicio Público»¹³. Esta función, debe atender a intereses sociales y realizar el ejercicio funcional de informar, educar y entretener –aunque con una marcada diferencia con respecto a la televisión comercial– no actuando a favor de los intereses del mercado, sino de la ciudadanía.

La UNESCO, en el documento *Public Broadcasting, Why, How?*, definía la importancia del Public Service Broadcasting (PSB):

«como un lugar de encuentro donde todos los ciudadanos son bienvenidos y considerados por igual. La información y la educación son herramientas accesibles a todos, con el mismo significado para todos, independientemente de su estado social y económico. El mandato no está

¹² E. BUSTAMANTE, «Impacto social del nuevo escenario audiovisual: Retos y Riesgos de la Era Digital», en *Área Abierta*, nº 1, noviembre 2001.

¹³ C. GARAITONANDIA-J.C. MIGUEL, «La Televisión Pública: el motor de la TDT», o.c. <http://www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20Comunicaciones/grupo%208/garatanoandia.pdf>

restringido a la información y al desarrollo cultural, el servicio público también debe apelar a la imaginación y al entretenimiento. Pero hacerlo así con una preocupación por la calidad que lo distinga de las televisiones comerciales»¹⁴.

La BBC –en cuanto a estructura programática– en este nuevo escenario, vuelve a ir por delante con respecto a la mayoría de los países, quizá por la naturaleza pública con la que nace su plataforma terrestre Freeview. La BBC como impulsor, aporta numerosos canales temáticos y generalistas, clasificados por entretenimiento, noticias y actualidad, infantil y juvenil, música, regionales, interactivos y de variedades.

Por otro lado, RTVE también establece ciertos parámetros para ajustar los contenidos y programas que conformarán los 9 canales digitales, sin embargo su planteamiento no es comparable al realizado por la corporación británica. El plan de saneamiento de RTVE realizado por la dirección del Ente y la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales), preveía una considerable reducción de plantilla –superior al 30%–, y establecía como prioridad la optimización económica del ente en detrimento del propio Servicio Público. Como principal medida se pretendía el impulso de los informativos, una mayor presencia territorial y favorecer una programación de calidad competitiva. Sin embargo, quedaba la duda de cómo ofrecer un servicio de calidad con una plantilla reducida.

El plan de RTVE dejaba algunas cuestiones sin concretar, y en cuanto a los contenidos programáticos tampoco ofrecía demasiadas novedades: un aumento en contenidos infantiles e informativos, y una disminución del porcentaje de entretenimiento y ficción.

7. CONCLUSIONES

La Televisión Pública debe adaptarse al nuevo escenario mediático europeo, para ello deberá redefinirse en primer lugar el concepto de Servicio Público en un contexto en el que las nuevas formas de consumo se imponen dentro de un mercado plural y diversificado. Por ello, ante nuevos modelos de negocio de televisión y de consumo audiovisual, los sistemas de radiodi-

¹⁴ *Public Service Broadcasting: A Best practice sourcebook*, UNESCO 2005, p.14.

fusión pública deberán jugar un rol fundamental, y en ocasiones sumarse a la voluntad democrática para alcanzar un consenso satisfactorio dentro de los planes que imponen las obligaciones del Servicio Público.

Como conclusión a las reformas establecidas en Reino Unido y España, se puede apreciar cómo en el primer caso existe una clara voluntad de reforma, no solo estructural, sino también referida a alcanzar una mejora en los contenidos, y conseguir una mayor satisfacción de la audiencia –con acciones concretas–, y con un claro empeño de adaptación del Servicio Público al nuevo escenario digital. Sin embargo, en el caso español, aunque en un principio se consideró una reforma a nivel general, esta quedó reducida a una reestructuración institucional, sin que exista un interés claro de aprovechamiento por parte de RTVE de las posibilidades que puede brindar la digitalización del sistema terrestre ante una multiplicación de la oferta y una mayor pluralidad de contenidos.

BIBLIOGRAFÍA

- E. BUSTAMANTE, «Impacto social del nuevo escenario audiovisual: retos y Riesgos de la Era Digital», en *Área Abierta*, nº 1, noviembre 2001.
- E. BUSTAMANTE, *La última batalla por un auténtico servicio Público*, El punto de vista de Le Monde Diplomatique edición española, Medios de Comunicación en crisis, septiembre 2005.
- R. COLLINS, *Media and Identity in Contemporary Europe*, Intellect Books, Portland 2002.
- «Hacia una nueva televisión Pública», en *Cinco Días*, 22-II- 2005.
- P. HUMPHREYS, *Mass Media and media policy in Western Europe*, Manchester University Press, 1996.
- C. GARAITONANDIA-J.C. MIGUEL, «La Televisión Pública: el motor de la TDT», en *Los desafíos de la televisión pública en Europa. Actas del XX Congreso Internacional de Comunicación. Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Navarra*, 2005.
<<http://www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20Comunicaciones/grupo%208/garatanoandia.pdf>>
- M. MORAGAS, Ponencia en Primeras Jornadas sobre el impacto de las nuevas tecnologías en el futuro de la radio y de la televisión, mayo 2000. <<http://www.rtve.es/eventos/jornadas/ponencia19.html>>.
- A. PERALES, *La Televisión Pública en la era digital*, Asociación de usuarios de comunicación, 2003.
<<http://www.auc.es/docum/docum04/docu16.pdf>>
- Protocolo núm. 32 del Tratado de Ámsterdam sobre el sistema de radiodifusión pública de los estados miembros. Consejo de Europa, 17 de Junio de 1997.
- Public Service Broadcasting: A Best practice sourcebook*, UNESCO 2005.
- A. SÁNCHEZ TABERNERO, «El mercado televisivo europeo. La competencia entre las televisiones públicas y privadas», en *Telos* (segunda época), nº 63, abril-junio 2005.
- K. SIUNE-O. HULTÉN, “Does Public Broadcasting Have a Future?” *Media Policy*, Euromedia Research Group, California 1998.
- T. SYVERTEN, «Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization», en *Television & New Media*, 4, 2003.

Este libro se acabó de imprimir el día 24 de octubre de 2007,
Día Muncial de la Información sobre el Desarrollo.

Laus Deo Virginiqne Matri

