La era digital. Legitimidad de los medios de comunicación públicos

POR **FRANCISCO RUI CÁDIMA**

The Digital Age. The Legitimacy of Public Media

Resumen: La evolución más reciente de la televisión pública en Europa se asienta sobre una paradoja: en medio de la proliferación y abundancia de la oferta se afirma su necesidad y su legitimidad. En este artículo, hemos intentado pensar contracorriente al presentar un modelo cualitativamente más ambicioso y riguroso y, a la vez, más económico para los ciudadanos europeos. Más calidad y ciudadanía por menos dinero.

Palabras clave:

Televisión, Cable, Internet, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Unión Europea, Legislación.

Abstract:

The most recent changes in public television in Europe point to a paradox: amidst the enormous proliferation of TV options available, we reaffirm the need for and legitimacy of public TV. In this article we have gone against the tide of thinking; instead, we have presented a model which is qualitatively stronger and more ambitious, while also being more economical for Europeans. Better quality and more civic-mindedness for less money.

Keywords:
Television, Cable, Internet, Information and Communications Technologies (ICT), EU,

Fundación Telefónica

Telefónica

Legislation.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan la Televisión Pública (TP) y los servicios por Internet ha sido formulado muy claramente por Meike Ridinger en su estudio *La mission de service public et les nouveaux médias* (*La función del servicio público y los nuevos medios*): «Las actividades en línea de los medios de comunicación públicos, que van más allá de la transmisión simultánea y completa de contenidos por Internet (*simulcast*), generan, sin embargo, periódicamente un debate con los operadores de los medios de comunicación privados sobre las posibilidades y los límites jurídicos de la oferta de servicios públicos en los nuevos medios. Las empresas privadas de radiodifusión temen que se introduzca una distorsión de la competencia al financiarse con los impuestos algunos contenidos que también puede ofrecer el sector privado. En particular, la prensa se queja de la competencia que constituyen las ofertas de textos pseudoperiodísticos y exige que este tipo de servicio se ofrezca, como mucho, como consecuencia de un programa» (Ridinger, 2009, p. 3).

Servicio público y servicios en línea

La modalidad de transmisión (*simulcast* o transmisión simultánea) de los nuevos medios digitales públicos, incluso en plataformas como YouTube, por ejemplo, suscita muchas menos reticencias cuando se trata de una oferta comercial. Es precisamente esta última situación la que plantea problemas. La dificultad radica en diferenciar el comercio electrónico de la función de servicio público. De hecho, dado que la tendencia actual sugiere un abandono gradual del mercado de la publicidad por parte de los operadores de televisión pública (como ha sido el caso recientemente de Francia y España), parece que el debate sobre el interés general de un modelo comercial de TP para Internet ya no tiene razón de ser.

La ambigüedad sobre la que descansa la competencia (no exclusiva) de la Comunidad Europea (CE) en materia de reglamentación de la radiodifusión, entendida como un servicio de interés económico general, es otro asunto sujeto a debate. Ciertamente, hay «una competencia alternativa en materia de cultura y, por tanto, en materia de radiodifusión» (Ridinger, 2009, p. 4), pero también en términos de economía y de mercado interior, es decir, también en términos de actividades culturales y, en consecuencia, de competencia. Ridinger reconoce que existe una «ambivalencia de la radiodifusión, que es, al mismo tiempo, un bien económico y cultural». Además, añade que, según el Tratado de la CE, «las disposiciones vigentes dejan un margen de maniobra para las actividades no económicas, como por ejemplo el caso de las ayudas del Estado con fines culturales» (Ridinger, 2009, p. 4). Así, de hecho, nos encontramos ante una doble ambigüedad. La ‘cultura’ aparece en la normativa europea como una especie de Dr. Jekyll y Mr. Hyde: normalmente es una actividad económica sujeta a una lógica de competencia, pero cuando es necesario, es una actividad no económica. La gran mácula de la política audiovisual europea desde la década de 1980 se encuentra, justamente, en la sutil ambivalencia del modelo, que oculta de entrada la opción más comercial y competitiva de la gran mayoría del sistema europeo.

Irónicamente, a lo largo del tiempo la tecnología (y el público) han ido demostrando, a la Unión

Fundación Telefónica
Telefónica

Europea (UE) y a sus dirigentes políticos que se han cometido errores por fomentar ambigüedades entre la cultura y el mercado en el sector de la radiodifusión pública durante los últimos veinte años (Cádima, 2007). No es un problema menor, sobre todo porque se trata del tercer sector más financiado por la UE. De hecho, «los servicios públicos de radiodifusión europeos reciben anualmente más de 22.000 millones de euros de derechos de licencia o de ayuda gubernamental directa, lo que los sitúa en el tercer lugar de los beneficiarios de ayudas estatales, después de las empresas de agricultura y de transporte»[1].

La definición de los límites entre los diferentes niveles de competencia de la Comunidad y de los Estados miembros no es 'el gran problema', ya que la CE no interviene en ámbitos decisivos, o incluso podríamos decir que de orientación estratégica, especialmente en materia de producción y difusión de contenidos de origen europeo. Roberto Barzanti (2003)[2], ex Vicepresidente del Parlamento Europeo, deja constancia de ello: «Cuando las cadenas cubren sus cuotas, por lo general, lo hacen con obras nacionales y no con obras de otros países europeos. Con este punto de vista, uno podría plantearse si se han alcanzado dos de los objetivos principales de 1989, la circulación europea de las obras y el fortalecimiento de la producción mediante la creación de un mercado secundario».

De todos modos, queda otra cuestión importante en lo que se refiere a la intervención reguladora. De hecho, la defensa del pluralismo y de la diversidad de opiniones se rige por mecanismos que son, en sí mismos, restricciones de la libertad de las empresas de radiodifusión, a pesar de postular y garantizar dicho pluralismo (político, cultural y geográfico). En realidad, es cierto que «cuanto más definida está la función por el Estado, más riesgo hay de que las obligaciones que se derivan del diseño de la oferta y de los programas interfieran de manera ilícita con la libertad editorial de los medios de comunicación públicos. De hecho, estos últimos deberían decidir ellos mismos basándose en consideraciones periodísticas en el marco de una definición general de su función» (Ridinger, 2009, p. 6). Sin embargo, la protección de la independencia y del pluralismo debe ser un valor garantizado por encima de cualquier criterio periodístico. Dicho de otro modo, la libertad editorial no justifica cualquier opción. Esto significa que, bajo la bandera de la libertad editorial, a veces se han gubernamentalizado o instrumentalizado los servicios públicos europeos y se han cometido agresiones contra el pluralismo.

Para volver al tema de la TP por Internet, según la concepción de la Comisión Europea, los servicios que no constituyen 'programas' en el sentido tradicional, como los servicios de información en línea, también pueden formar parte de la función de servicio público cuando 'responden a necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad' (Ridinger, 2009, p. 6). De hecho, es esencial legitimar las opciones y los contenidos del servicio público y, en este caso concreto, el instrumento de control de la *BBC*, el *Public Value Test* (evaluación del interés público), destinado a evaluar el valor de los programas de la *BBC* ('¿qué interés tiene el programa para la comunidad?') parece muy pertinente. Por otra parte, la decisión del BBC Trust de permitir a los medios de comunicación regionales invertir en Internet, teniendo la certeza de que la *BBC* no intervendrá en este mercado, constituye una importante referencia para definir la evolución en este ámbito.

De hecho, la tendencia general, a la vista de los diversos casos (Francia, Irlanda, Bélgica y

Fundación Telefónica
Telefónica

Reino Unido), parece ir en la dirección correcta, en particular en lo que concierne a los intereses democráticos, sociales y culturales de la sociedad. Alemania aborda la cuestión de manera muy clara al proponer que la función de servicio público se limite a la oferta editorial, lo cual refleja el valor añadido de los organismos públicos de radiodifusión, articulada en torno a la información, la formación y la cultura en los distintos ámbitos: arte, ciencias, pensamiento, cine, música, etc. También es importante asegurar, como lo hacen los alemanes, el acceso «a la Sociedad de la Información a todas las categorías de la población, garantizar que las minorías tengan un acceso adecuado a los servicios, poner nuevas ofertas digitales al servicio de los ciudadanos» (Ridinger, 2009, p. 8).

No es lo mismo que intentar integrar ofertas de pago en las funciones de la TP. Desde la revisión de la Comunicación, ya no tiene sentido «considerar como un nuevo servicio la transmisión simultánea de un contenido que ya está disponible en una plataforma de difusión (televisión o radio) a través de nuevas plataformas (Internet, dispositivos móviles). Las ofertas de pago pueden considerarse, excepcionalmente, parte de la función de servicio público, siempre que se distingan claramente de las ofertas comerciales. En cambio, el suministro de contenidos *premium* según el principio de pago por visión no se considera relevante dentro de la función de servicio público» (Ridinger, 2009, p. 10).

Por lo tanto, sería interesante replantearse el modelo tradicional de TP, raíz de todas las decisiones que excluyen muchos contenidos del servicio público en la Web. En realidad, en la TP tradicional no se recuerda ningún programa contrario a la función de servicio público que haya sido excluido por los legisladores o reguladores. Pero los ha habido, y muchos. Por ello, ya sea en el sistema televisivo o en los nuevos medios, es esencial saber exactamente dónde radica el interés general (*public value*) de los contenidos de servicio público. Esto está en consonancia con la revisión de la Comunicación de la Comisión (Comisión Europea, 2001).

Es evidente que exigir una prueba sobre el interés general de un servicio permite comprobar, sobre una base ampliamente razonada, como sugiere Ridinger (2009, p. 11), «si un nuevo servicio forma o no parte de la función de servicio público, si provoca o no una distorsión de la competencia y si bloquea o no el acceso al mercado». Sin embargo, habrá que considerar la cuestión más allá de los servicios para poder ser igual de exigentes en términos de calidad y diversidad de los programas de los operadores públicos. Por ejemplo, en Portugal, el último informe del regulador (ERC, 2008), relativo al año 2008, constata que el operador público portugués en realidad no presenta unas prácticas diferentes de las de los operadores privados, lo que equivale a decir que hay un fenómeno de mimetismo entre el servicio público y los canales privados, lo cual va en contra del principio de distinción[3].

---

1 Ayudas estatales: La Comisión actualiza las normas para la financiación estatal de los servicios públicos de radiodifusión, IP/09/1072. Bruselas, 2 de julio de 2009.

2 Sobre este tema, véase también la Decisión del Parlamento Europeo relativa a la aplicación

Fundación Telefónica
Telefónica

de los artículos 4 y 5 de la directiva 89/552/CEE Televisión sin fronteras, modificada por la Directiva 97/36/CE, para el periodo 2001-2002 (2004/2236(INI)).

3 ERC preocupada por RTP continuar a imitar SIC e TVI (Jornal de Negócios online, 7 de agosto de 2009). Disponible en: *http://www.jornaldenegocios.pt/index.php?template=SHOWNEWS&id=381680*

La cuestión de la calidad es clave, según reconoce también Ridinger (2009, p. 9): «En primer lugar, debemos considerar el cumplimiento de las normas de calidad, porque las exigencias cualitativas a nivel nacional son el sello distintivo de los servicios de interés económico general en el sector de la radiodifusión. […] El Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea (TPICE) considera que no hay ninguna razón para mantener una modalidad de financiación pública cuando las entidades públicas de radiodifusión no respetan ninguna norma en particular y operan en el mercado como un proveedor cualquiera, como organismos de radiodifusión comercial».

La TP y las ayudas estatales

No se puede negar que en los últimos años el sector de la radiodifusión ha experimentado cambios profundos y que los avances tecnológicos han modificado el mercado de la radiodifusión y el mercado audiovisual. Además, los contenidos en línea, así como otros nuevos proyectos de los organismos públicos de radiodifusión financiados con fondos públicos, han dado lugar a muchas quejas por parte de los agentes del mercado. La cuestión fundamental es saber si todos estos nuevos servicios y contenidos de los operadores públicos describen la oferta como esencialmente dirigida a alguien, a una entidad designada en la introducción, y el ámbito de aplicación del documento como el 'consumidor'. ¡La Comunicación de la Comisión sobre las ayudas del Estado utiliza el término cuatro veces en sólo unas pocas líneas! Sea como fuere, se trata de replantearse la noción de audiencia y de público: «[…] La prestación de servicios audiovisuales está convergiendo y los consumidores pueden obtener cada vez más servicios múltiples en una única plataforma o dispositivo u obtener un determinado servicio en múltiples plataformas o dispositivos. Los consumidores disponen de una variedad cada vez mayor de opciones de acceso al contenido de los medios de comunicación, lo que ha dado lugar a la multiplicación de los servicios audiovisuales y a la fragmentación de las audiencias. Las nuevas tecnologías han hecho posible una mejor participación de los consumidores. El tradicional modelo pasivo de consumo ha ido cambiando gradualmente a una participación y control activos del contenido por los consumidores» (Comisión Europea, 2009, p. 3, punto 5).

A pesar de las varias denuncias presentadas por los agentes del mercado, es esencial que los ciudadanos europeos también protesten contra esta forma anticuada de concebir tanto la televisión pública como su función hacia la ciudadanía. Como ya se ha dicho, el servicio público está justificado y legitimado precisamente porque se diferencia de los operadores comerciales. Tiene el objetivo último de servir al interés público y, diría yo, a los ciudadanos (especialmente a los que tienen menos recursos culturales y económicos) y no a los consumidores. Estos últimos tienen un mercado de miles de canales privados donde, sin duda, encontrarán la felicidad (OEA, 2008)[4].

Fundación Telefónica
Telefónica

En cuanto al papel de la radiodifusión pública, es cierto que es fundamental garantizar la independencia, pero no está claro -al menos en el caso de Portugal- que siempre se haya hecho sin complicaciones. Hay que decir que la historia de la televisión pública portuguesa es una historia de gran dependencia, primero de la dictadura (1957-1974) y luego del sistema político de partidos y del gobierno en contexto democrático. Desde esta perspectiva, no es sencillo pensar, como sugiere el texto de la Comunicación, que «la radiodifusión se considera una fuente de información fiable, e incluso la principal para una parte muy considerable de la población» (Comisión Europea, 2009, p. 4, punto 10). Por otra parte, los resultados de los estudios (*Eurobarómetro* incluido) no confirman esta percepción: «La mayoría de los europeos confían en su televisión (52 por ciento) y aún más en su radio (60 por ciento). En cambio, están divididos en lo que se refiere a la prensa escrita (el 44 por ciento confía en ella, frente a un 49 por ciento que desconfía) e Internet (un 33 por ciento confía en este medio, frente a un 35 por ciento que opina lo contrario» (Bocini, 2007, p. 151).

El punto 12 del documento de la Comunicación de la Comisión es muy revelador. La CE reconoce «la importancia de la radiodifusión pública para la vida social, democrática y cultural en la Unión». Tal como dice el texto, los servicios públicos de radiodifusión deben seguir 'aprovechando el progreso tecnológico', 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'. Por último, «es necesario que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una programación diversificada acorde con la función que le hayan asignado los respectivos Estados miembros, a fin de atender a la sociedad en su conjunto; en este sentido es legítimo que los servicios públicos de radiodifusión hagan lo posible para llegar a una amplia audiencia» (Comisión Europea, 2009, pp. 5-6).

De nuevo, se plantea la cuestión de lo público *contra* las audiencias. A este respecto, hay que precisar un poco: ¿Qué entiende la Comisión por 'programación diversificada' y por 'una amplia audiencia'? ¿Quiere decir un amplio abanico de programas que reproduzcan la oferta privada (como ocurre a menudo con los operadores públicos europeos) o, por el contrario, quiere decir programas que se diferencien claramente de la oferta comercial? ¿Y qué significa una 'amplia audiencia'? En la versión francesa del texto se utiliza *large public*, que no es lo mismo que 'amplias audiencias', si nos atenemos a la distinción que hace Daniel Dayan entre ambos conceptos. Según Dayan, la audiencia es el doble oscuro del público (Dayan & Abrantes, 2006). Es todo un programa. En principio, la medición de la audiencia es un puro sistema de mercado al cual no debe someterse la función de la TP.

Volvamos a la definición de la función del servicio público. Según el documento de la Comisión (apartado 6.1), «la misión [sic] de servicio público debe ser suficientemente concreta, a fin de que las autoridades de los Estados miembros puedan controlar eficazmente su cumplimiento». En el mismo punto, también se indica que las actividades que forman parte de la función de servicio público deben definirse claramente. Aquí el problema radica en los conceptos de 'actividad' y de 'programa' (Comisión Europea, 2009, p. 13, punto 46). ¿Es que, en el fondo, cualquier programa puede considerarse un contenido compatible con la televisión pública? Según la experiencia de Portugal, parece que sí. Pero aquí el documento de la Comisión, citando el Protocolo de Ámsterdam, sólo especifica que los organismos públicos de radiodifusión tienen «la obligación de suministrar una amplia gama de programas y una oferta

Fundación Telefónica
Telefónica

de programación equilibrada y variada», lo cual, además, sería «con el objetivo de satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales de una determinada sociedad y de garantizar el pluralismo, incluida la diversidad cultural y lingüística» (Comisión Europea, 2009, p. 13, punto 47). La misión y las competencias del servicio público no quedan bien definidas, a menos que la definición de la TP no supere el concepto de servicio de interés económico general, es decir, las normas de la competencia, lo cual, en nuestra opinión, es una manera anómala y claramente insuficiente de definir la televisión pública o los *public service media*.

Nuestros recelos quedan confirmados expresamente en el punto 48, donde se dice que el papel de la Comisión se limita a 'controlar' si existe o no 'error manifiesto'; es decir, si existen 'actividades' que no puedan considerarse como parte de la función de servicio público: «No corresponde a la Comisión decidir si debe emitirse y financiarse un programa por motivos de servicio de interés económico general, ni plantearse la naturaleza o calidad de un determinado producto. Habría, sin embargo, un error manifiesto en la definición de la misión [sic] de servicio público si incluyera actividades de las que no pudiera razonablemente considerarse que satisfacen, en los términos del Protocolo, las 'necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad'. Este sería en general el caso, por ejemplo, de la publicidad, el comercio electrónico, la televenta, el uso de números de teléfono especiales en juegos con premio, el patrocinio o la comercialización. Además, podría producirse un error manifiesto cuando la ayuda estatal se utiliza para financiar actividades que no suponen un valor añadido en términos de satisfacción de las necesidades sociales, democráticas y culturales de la sociedad» (Comisión Europea, 2009, p. 14, punto 48).

Esta misma Comunicación hace referencia en repetidas ocasiones al Tratado de la CE[5], artículo 86, punto 2, según el cual «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general […] quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia», sin hablar siquiera del carácter no comercial por excelencia de un servicio público mediático y sin saber si este modelo puede aplicarse a un contexto que evoluciona progresivamente hacia un sistema no comercial, cada vez más apartado del mercado publicitario (como es el caso de España y Francia). Efectivamente, parece que nos estamos moviendo hacia un sistema de financiación única; es decir, financiado exclusivamente con fondos públicos, lo cual reforzará, a partir de ahora, la legitimidad del servicio público, suponiendo que realmente sus contenidos se diferencien de los que ofrecen los operadores privados.

Paradójicamente, nos encontramos con una conceptualización que nos conduce a una financiación triple o cuádruple, no prevista por la Comisión: la publicidad, los fondos públicos, más los cánones, más la suscripción…

En este sentido, defendemos que existe (o debería existir) una competencia mayor por parte de los reguladores sectoriales (y cada vez menos de los reguladores de la competencia) y por parte de la sociedad (consejos consultivos, mediadores, asociaciones de televidentes, investigadores, etc.) en lo que concierne a la evaluación del cumplimiento de las normas de calidad establecidas para los operadores públicos y del respeto de su función de servicio público, en primer lugar en lo relativo a la calidad y diversidad de los programas y en segundo lugar, en lo relativo a sus actividades en general.

Fundación Telefónica
Telefónica

De hecho, creemos que todavía existe un antiguo malentendido o una paradoja (véase la antigua dualidad de la radiodifusión pública con respecto a la cultura y el mercado) en cuanto a la definición de la función de servicio público. Es lo que pasa, sobre todo, cuando se trata de actividades públicas y no públicas, de transparencia financiera, de múltiples formas de financiación, de compensaciones excesivas y de subvenciones cruzadas de actividades comerciales. Desde nuestro punto de vista, en un mercado supersegmentado y con una oferta tan diversa como el de hoy en día, cada vez es más difícil justificar la existencia de operadores públicos en competencia o que obtengan beneficio de actividades comerciales.

Dado que, como se ve fácilmente, hay un nuevo modelo audiovisual muy diferente del que había en el período del monopolio del estado o del oligopolio, acceso a más de 6.500 canales en Europa (OEA, 2008) y un contexto digital, los medios de comunicación del sistema público tienen que evolucionar en el sentido de reducir sus contenidos y aumentar su calidad, y no al contrario.

De hecho, la presencia del servicio público en el centro de las nuevas plataformas de distribución tiene que ser objeto de debate público. Sólo puede destinarse a satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad, sin cuestionar su legitimidad por efectos desproporcionados introducidos en el mercado y que no son necesarios para cumplir su función de servicio público.

---

4 Estos datos proceden de la base de datos MAVISE *(http://mavise.obs.coe.int),* creada en 2007 por el Observatorio a petición de la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. Además, como indica el documento (p. 2, s. 2): «Tras abrir el mercado a la competencia, los Estados miembros consideraron que era necesario mantener los servicios públicos de radiodifusión con el fin de garantizar la cobertura de una serie de ámbitos y de satisfacer ciertas necesidades que los operadores privados no hubiesen cubierto necesariamente de manera óptima».

5 Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea [en línea]. DOCE C 325/33, 24.12.2002. Disponible en: *http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_ES.pdf*

Así, incluso la presencia del servicio público en el sistema de televisión de pago es muy discutible. Esto puede verse desde diferentes ópticas: desde el punto de la universalidad, desde el punto de vista de la igualdad, desde el punto de vista de la cohesión nacional y, en particular, desde cualquier punto de vista contemplado por la Constitución de Portugal, por ejemplo, o también por la Ley de la Televisión[6]. La Comisión nos dice que «Aunque los servicios públicos de radiodifusión han sido tradicionalmente gratuitos, la Comisión considera que un elemento directo de remuneración en estos servicios, aunque tenga un impacto directo en el acceso por parte de los telespectadores, no significa necesariamente que estos servicios no formen parte manifiestamente de la misión de servicio público a condición de que el

Fundación Telefónica
Telefónica

elemento de pago no ponga en entredicho el carácter de servicio público en lo que respecta a la satisfacción de las necesidades sociales, democráticas y culturales de la ciudadanía, que distingue a los servicios públicos de las actividades meramente comerciales» (Comisión Europea, 2009, punto 83).

Pero entonces ¿cómo se puede justificar un caso como el del canal portugués *RTPN*? Esta emisora pública de información ininterrumpida (24 horas al día) coexiste con otras dos cadenas privadas idénticas (*SIC Notícias* y *TVI24*). En un contexto de semejante similitud, pero también de competencia -doblemente- desleal (más allá del aspecto competitivo, no olvidemos el uso de fondos públicos), ¿se puede creer de verdad que, en este caso, la TP responde a las necesidades sociales, democráticas y culturales de los ciudadanos? A nosotros nos parece que aquí el problema fundamental radica en una excesiva presencia del Estado en terrenos 'peligrosos' (podemos y debemos plantearnos la posibilidad de que se produzca una instrumentalización de la información) y también en una alteración desproporcionada de la competencia. En este sentido, la CE nos da la razón: «[…] los elementos a tener en cuenta incluyen, por ejemplo, la existencia de ofertas similares o sustituibles, la competencia editorial, la estructura del mercado, la posición de mercado del organismo público de radiodifusión, el nivel de competencia, y el posible impacto sobre las iniciativas privadas»[7]. Sin embargo, esta premisa destruye casi cualquier posibilidad de crear una cadena pública de televisión de pago como *RTPN*, en Portugal. En última instancia, todos estos argumentos vienen a confirmar las posturas adoptadas por canales privados similares, así como sus protestas sobre el tema.

Conclusiones: replantearse el servicio público

Para concluir, nos gustaría dejar a la reflexión del lector algunas puntualizaciones. En primer lugar, es fundamental permanecer muy atentos a las posibles distorsiones de la competencia causadas por la TP, al caer en una especie de mimetismo de los organismos de radiodifusión comercial. Lógicamente, también hay que estar atentos a las distorsiones de la función de servicio público derivadas de la ambivalencia del modelo, ya sea por su insistencia en las opciones comerciales y competitivas o debido a ambigüedades y malentendidos entre 'cultura' y 'mercado' o incluso por prácticas ajenas a su función (publicidad, comercio electrónico, uso de números de teléfono, etc.).

Incluso diríamos que hay que debatir la existencia de programas posiblemente incompatibles con los principios de interés general y de servicio público. El servicio público se justifica y legitima porque se diferencia de los operadores comerciales por su función última, que es la de servir al interés general. Sin embargo, en la actualidad, la misión y las competencias del servicio público siguen siendo demasiado ambiguas. A veces se tiene la impresión de que la definición de TP no va más allá del concepto de servicio de interés económico general (SIEG). Pero su función sí que va claramente más lejos. Si las empresas encargadas de gestionar servicios de interés económico general se someten a las reglas de la competencia, entonces la función de servicio público es más difícil de definir y, a nuestro parecer, no se puede reducir a un SIEG.

En cuanto a la TP en línea y las nuevas plataformas, las ofertas de pago pueden considerarse, excepcionalmente, parte de la función de servicio público, siempre que se distingan claramente

Fundación Telefónica
Telefónica

de las ofertas comerciales. Además, los servicios de información en línea responden a las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad. Sin embargo, creemos que debemos tener en cuenta el modelo alemán, donde la función de servicio público se centra en la información, la formación y la cultura en diferentes áreas (arte, ciencia, filosofía, cine y música). Es esencial centrarse en la herencia cultural europea y el concepto de Europa.

Desde nuestro punto de vista, la CE debería intervenir de forma más clara sobre los siguientes temas: una definición más exhaustiva de la función de servicio público; la producción y distribución de contenidos de origen europeo; el control de la independencia de los operadores y los reguladores; la adecuación de los principios establecidos para la TP en línea en comparación con la TP tradicional, y, por último, la reflexión sobre los conceptos de audiencia, público, ciudadanos y consumidores. En el marco normativo, también vemos una conceptualización que conduce a una múltiple financiación de la TP, no prevista por la Comisión, a semejanza del cable: fondos públicos, más publicidad, más cánones, más suscripciones.

También debemos tener en cuenta la posición de los organismos públicos de radiodifusión en el mercado, tal como lo afirma la Comisión, la presencia de ofertas similares o equivalentes y la incidencia en la iniciativa privada, la competencia editorial, etc. Debe quedar claro que no hay ninguna razón para mantener la financiación pública cuando las TP operan en el mercado de la misma manera que lo hacen los canales comerciales.

En un mercado tan segmentado y con una oferta tan diversa, cada vez es más difícil justificar que los operadores públicos operen en un sistema de competencia u obtengan beneficio de actividades comerciales. Nosotros creemos que los medios de comunicación del sistema público deben tender a reducir sus contenidos y mejorar su calidad, y no al revés.

Se perfilan también dos o tres cuestiones más, primeramente sobre la televisión pública en el contexto europeo. Según nuestro parecer, desde siempre ha hecho falta replantearse de verdad una nueva definición de la función de servicio público más próxima al proyecto de integración europea. Probablemente, lo esencial es replantearse la relación entre la televisión pública y el concepto de Europa, replantearse, sobre todo, cómo puede la TP fomentar la consolidación del proyecto europeo. En segundo lugar, y como consecuencia de esto, proponemos una mayor armonización entre los servicios públicos de los Estados miembros, así como una nueva estrategia de comunicación europea centrada en la idea de mensaje y no de 'masaje'[8]. Finalmente, exigimos un mayor compromiso entre el sector audiovisual europeo y la Europa de los ciudadanos, lo cual se puede llevar a cabo proponiendo un debate amplio y permanente sobre este tema con las instituciones europeas (Comisión, CE, PE, UER) los expertos, las universidades, los operadores, las diversas asociaciones, etc.

En lo que respecta a los nuevos públicos (Internet) más participativos, así como al concepto de *public value*, es indispensable profundizar de manera decidida el debate sobre la nueva función de la TP y de sus destinatarios en el contexto digital. Es la misma pregunta de siempre: ¿ciudadanos o consumidores? Sobre este tema, y en el contexto digital, sin duda es necesario replantearse los conceptos de pluralismo, diversidad y ciudadanía. Son temas primordiales a partir de los cuales se puede poner en tela de juicio la legitimidad del modelo actual e, incluso,

BY NC ND

la propia existencia de la TP en el futuro. Aquí hay varios aspectos que merecen nuestra atención.

En un contexto digital y de competencia, es imprescindible aclarar qué contenidos europeos debe haber en las televisiones públicas europeas y para qué audiencias. ¿Estamos de acuerdo en que 'la audiencia es el doble oscuro del público'? ¿Los contenidos de origen nacional son necesarios y suficientes para cubrir las cuotas de producción europea? ¿Estamos de acuerdo en que el servicio público no tiene que atender a una medición de las audiencias con fines comerciales, sino más bien a una medición de la calidad, es decir, a estudios periódicos de la calidad que controlen si la TP cumple su función (véanse los cambios recientes en el modelo español y francés)?

Finalmente, es importante discutir cuál debe ser la función de la TP en lo relativo a los nuevos públicos participativos del sector digital, así como su contribución al fomento de la cohesión social y cultural de Europa, la atención a los grupos y culturas minoritarias, la calidad del acceso y la presencia de la sociedad civil y su pluralidad de opiniones. Dicho de otro modo, hay que reflexionar sobre el concepto de *public value* del servicio público, centrado en la consolidación del proyecto europeo, basado en la cohesión social, la diversidad cultural y también en una gran experiencia de la ciudadanía.

En cuanto al salto al medio digital, este replanteamiento de la función de la TP en el marco de Internet deberá ir acompañado, en un primer momento, por unas mayores exigencias frente al modelo clásico de radiodifusión, principalmente en materia de calidad y de cantidad de los contenidos de origen europeo. Asimismo, hay que impedir que la presencia de los operadores públicos en Internet se base en un modelo que imite los proyectos (contenidos, información, etc.) ya existentes, de forma que nazca, de manera velada, un nuevo compromiso fundamentado ya sea en el concepto de Europa o en la herencia cultural europea, pero también basado en un modelo de *public media* verdaderamente alternativo o complementario a la oferta de los operadores comerciales (en redifusión o por Internet).

Por último, sugerimos que se analicen las nuevas dinámicas del concepto y de la práctica digital de la TP en lo que respecta a la coherencia del modelo, sus objetivos (también en el contexto más general de las políticas de la UE) y la evaluación transparente de la incidencia global de los nuevos servicios mediáticos financiados con fondos públicos, tal como ha defendido recientemente la Comisión (Comisión Europea, 2009). En definitiva, consideramos que, en la era digital, los *public service media* deben plantearse de una manera más parecida a un servicio universal que a un servicio público, pero también comercial.

---

6 Véase la Ley 27/2007, de 30 de julio, que ratifica la Ley de la Televisión y regula el acceso a la actividad televisiva y su ejercicio. Véase capítulo V. Televisión pública, Artículo 50. «Principios: 1) La estructura y el funcionamiento del operador de televisión pública deben proteger su independencia del Gobierno, la Administración pública y otros poderes públicos, y

Fundación Telefónica
Telefónica

permitir que se expresen y debatan las diversas corrientes de opinión. 2) La televisión pública garantiza el cumplimiento de los principios de universalidad y de cohesión nacional, la diversificación, la calidad y la indivisibilidad de la programación, el pluralismo y el rigor, la imparcialidad y la independencia de la información, así como el principio de innovación».

7 El texto del punto 88 acaba con esta afirmación: «Si los efectos en el mercado son predominantemente negativos, la financiación estatal de los servicios audiovisuales parecerá proporcional únicamente si se justifica por el valor añadido en lo que respecta a la satisfacción de los valores sociales, democráticos y culturales de la sociedad [52], teniendo también en cuenta la oferta general de servicio público existente». Aquí, cabe destacar que el concepto de 'valor añadido' contribuye en gran medida a la caracterización de los servicios free-to-air, es decir, gratuitos, lo cual es raro de ver en la legislación comunitaria, sobre todo en lo que concierne a los servicios de radiodifusión de interés económico general. Asimismo, los criterios de calidad son, según el Tribunal de primera instancia, «la razón de ser del SIEG de radiodifusión en el paisaje audiovisual nacional [y] no hay motivos para que un SIEG de radiodifusión definido en términos amplios […], pero que sacrifica el respeto de estas exigencias cualitativas en aras de un comportamiento de operador comercial […] siga siendo financiado por el Estado […]» (T-442/03, SIC/Comisión, punto 211). El punto 90 añade un matiz importante: «Las consideraciones esbozadas anteriormente no impedirán que los organismos públicos de radiodifusión ensayen nuevos servicios innovadores (por ejemplo, en forma de proyectos experimentales) a escala limitada (por ejemplo, en términos de tiempo y de audiencia) y con el fin de obtener información sobre la viabilidad y el valor añadido del servicio previsto, siempre que tal fase de ensayo no equivalga ya a la introducción de un nuevo servicio audiovisual completo e importante».

8 NT: Juego de palabras entre masse y message, es decir, dirigido a las masas.

Bibliografía de referencia:

Ayudas estatales: *La Comisión actualiza las normas para la financiación estatal de los servicios públicos de radiodifusión*, IP/09/1072. Bruselas, 2 de julio de 2009.

Barzanti, R. (2003, enero). *Les défis de la transparence dans le secteur audiovisual* [en línea]. Disponible en : *http://www.obs.coe.int/about/oea/barzanti.pdf.fr*

Batz, J.-C. (2005). *L'Audiovisuel européen : un enjeu de civilisation*. París : Séguier.

Bocini Andiñach, M. (2007). Eurobarómetro 68 – Opinión pública en la Unión Europea. Otoño 2007. Informe Nacional España [en línea]. Disponible en: *http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_es_nat.pdf*

Cádima, F. R. (2007). *A Crise do Audiovisual Europeu – 20 anos de políticas europeias em análise*. Lisboa: Media XXI.

Comisión Europea (2001). *Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación a los servicios*

Fundación Telefónica
Telefónica

públicos de radiodifusión de las reglas relativas a las ayudas estatales (DOC No. 320, de 15.11.2001).

Comisión Europea (2009). *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, adoptada por la Comisión el 2 de julio de 2009* [en línea]. Disponible en: *http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_es.pdf*

Dayan, D. & Abrantes, J. C. (Orgs.) (2006). *Televisão: das Audiências aos Públicos.* Lisboa: Livros Horizonte.

Deliberação da ERC (Entidade Reguladora da Comunicação Social), 2/CC/2007, 22 de noviembre de 2007.

Enli, G. S. (2008). Redefining Public Service Broadcasting – Multi-platform participation. Convergente. *The International Journal of Research into New Media Technologies*, 14(1), 105-120.

Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC). (2008). *Relatório de Regulação de 2008* [en línea]. Disponible en: *http://www.erc.pt/documentos/Relatorios/VersaosemedicaograficaRelatoriodeRegulacaoERC2008site.pdf*

Lei da Televisão (Portugal), No. 27/2007, de 30 de julio. Publicado no D.R. No. 145 (Série I), de 30 de Julho de 2007.

Moe, H. (2008). Public Service Media Online? Regulating Public Broadcasters' Internet Services: A Comparative Analysis. *Television & New Media,* 9(3), 220-238.

Nord, L. (2009). What is Public Service on the Internet? Digital Challenges for Media Policy in Europe. *Observatório (OBS*) Journal*, 9, 24-39.

Observatorio Europeo del Sector Audiovisual (OEA) (2008, 15 de octubre). *Más de 6500 canales de televisión disponibles en 2008 en la Unión Europea y los países candidatos (Croacia y Turquía)* [comunicado de prensa en línea]. Estrasburgo: OEA. Disponible en: *http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/mipcom2008.html.*

Parlamento Europeo (2004). *Resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação dos artigos 4º e 5º da Directiva 89/552/CEE «Televisão sem Fronteiras», com a redacção que foi dada pela Directiva 97/36/CE, para o período de 2001-2002,* (2004/2236(INI)).

Ridinger, M. (2009, junio). *La mission de service public et les nouveaux médias.* IRIS plus, Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.

Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea [en línea]. DO C

BY NC ND

325/33, 24.12.2002. Disponible en: *http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_ES.pdf*

Fundación Telefónica

Telefónica