



CEU
Biblioteca

Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de docencia e investigación de acuerdo con el art. 37 de la Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 de Julio del 2006.

Trabajo realizado por: CEU Biblioteca

Todos los derechos de propiedad industrial e intelectual de los contenidos pertenecen al CEU o en su caso, a terceras personas.



El usuario puede visualizar, imprimir, copiarlos y almacenarlos en el disco duro de su ordenador o en cualquier otro soporte físico, siempre y cuando sea, única y exclusivamente para uso personal y privado, quedando, por tanto, terminantemente prohibida su utilización con fines comerciales, su distribución, así como su modificación o alteración.



EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIOTELEVISIÓN

Luis Núñez Ladevéze

I. LA CRISIS DE LOS MONOPOLIOS PÚBLICOS

La experiencia del moderno desarrollo de las telecomunicaciones ha mostrado que las empresas que compitieron en un mercado nacional propio han resultado a largo plazo más preparadas para competir internacionalmente que las que estuvieron preservadas de competir por su condición monopolista. Cuando los mercados son pequeños, reducidos, porque no están conectados entre sí, los agentes que en ellos participan sobreviven ajustándose a las condiciones limitadas de un ámbito mercantil en sí mismo limitado. En esas circunstancias no es necesario que los productos se ajusten a condiciones de aptitud para la competencia internacional. Pueden sustraerse algunas actividades que impongan sus productos a una población que carece de alternati-

vas para conseguirlos a más bajo precio o de mayor calidad. En estas circunstancias el fabricante determina monopolísticamente los precios. Entonces, ni el precio del producto ni el costo de producción pueden considerarse como variables parametrizables por la interacción de un mercado global sin fraguar y un mercado interno inexistente; no pueden aprovecharse las funciones informativas que el mercado suscita, porque los cálculos del precio y del costo monopolístico prescinden de los indicadores mercantiles que permiten adaptar continuamente el proceso productivo a las cambiantes exigencias sociales.

Esas orientaciones se obtendrán desde fuera del propio proceso económico en el que intervienen. De aquí que los "monopolios" de ámbito reducido sobrevivan con facilidad en mercados limitados. Empiezan, no obstante, a tener dificultades en cuanto los mercados entran en relación de competencia entre sí. Y, a menos que el monopolio sea internacional o esté protegido por alguna circunstancia, como por ejemplo el que la difusión del producto dependa de que los consumidores tengan una misma lengua, si la misma actividad que se realiza en un mercado en régimen de monopolio se realiza en otro en condiciones de mercado, y este segundo mercado es estable y global, la empresa que produce en las favorables condiciones de monopolio comienza a quedar en situación de inferioridad respecto de las que producen en un mercado: la que ha evolucionado competitivamente en ese mercado entra en

liza en situación ventajosa respecto de aquella que fue preservada de competir.

Generalizando, este ha sido el fenómeno que se ha producido en la industria de las telecomunicaciones y de la producción de televisión europeas cuando se vieron obligadas a afrontar la competencia de la industria norteamericana. En este país, la competencia las ha adaptado a las posibilidades de un mercado expansivo. En Europa, la explotación de estas actividades ha quedado mediatizada por los condicionamientos derivados de haber sido concebidas como "servicio público". Independientemente de las motivaciones que estimularon esta concepción europea el resultado, hoy por hoy, es inequívoco. La conceptualización de muchas actividades como "servicios públicos" monopolístico las sustrajo del mercado. Una importante rama de la actividad industrial quedó fuera de los procesos competitivos de los que depende la continua adaptación de los productos empresariales a las históricamente cambiantes necesidades de los consumidores. Así se explica que en lo relativo a la informatización de la industria de las telecomunicaciones y a la producción de contenidos transmisibles por medios audiovisuales la industria europea haya quedado en situación de inferioridad frente a la norteamericana.

Se comprende, pues, que aquellas actividades que en Europa habían sido tradicionalmente excluidas de los procesos del mercado por haber sido concebidas co-

mo "servicios públicos universales" hayan tenido que capitular. Los ejemplos no son aislados, sino generales y no parece que haya excepciones. Se manifiesta, principalmente, en los transportes aéreos, en las telecomunicaciones, en Correos, en la sanidad pública y en la producción de televisión. La crisis de estas industrias europeas se produce casi simultáneamente y a partir del momento en que los "servicios públicos" se ven forzados a competir en un mercado internacional que se satura a través de la rivalidad de las poderosas compañías privadas internacionales. Entonces es cuando se siente que es necesario "privatizar" o "liberalizar". No es que no se quiera mantener los "servicios públicos" monopolizados, es que cada vez resulta más evidente que no es posible mantenerlos. Y esto no ocurre en una zona concreta de la producción nacionalizada, sino en todas. Y no ocurre en un país europeo particular, sino en todos. La Unión Europea no llama a la "liberalización" por motivos distintos del de afrontar lo antes posible y de modo tan eficaz como se pueda el desafío de la competencia en los mercados internacionales.

En el *Libro Blanco de la Comisión de la Unión Europea sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo* ⁽¹⁾, se alienta al desarrollo de las economías europeas en el ámbito de las telecomunicaciones con el fin de replicar al predominio norteamericano en la competencia inter-

⁽¹⁾ *Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas*, Suplemento 6/93, Boletín CE.

nacional. Se considera que la desventaja de la situación europea respecto de la norteamericana procede del exceso de reglamentación y de haber dejado fuera de la competencia importantes ramas de la actividad económica mediante el mantenimiento de monopolios, casi siempre públicos, la mayoría de ellos amparados jurídicamente en la idea de que ciertas actividades han de ser concebidas como "servicios públicos". El informe del grupo Bangemann, formado por una veintena de empresarios y especialistas, insistió en estas mismas ideas: propuso la eliminación de los monopolios, y alentó a acelerar el actual proceso de liberalización subrayando que corresponde al mercado, mediante la competencia entre empresas privadas, la tarea de la financiación.

II. EL SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN EN EL MERCADO

Estas son, pues, las razones de peso que han llevado a la Unión Europea a incitar a la privatización de los monopolios estatales, a evitar la consolidación de los monopolios naturales y promover la liberalización de las industrias derivadas o dependientes de las comunicaciones. Reflejo de esas directrices fue la parcial, tardía y confusa liberalización de la televisión en España. "Parcial" porque se limitó a regular un conjunto de condiciones muy restrictivas para la explotación de las televisiones de tipo "generalista", porque dejó sin regu-

lar inicialmente las televisiones locales, el régimen de difusión y producción de la televisión codificada. "*Tardía*" porque la regulación de las televisiones privadas fue precedida por la llamada ley de los Terceros Canales que permitió ampliar el sistema ya envejecido de la televisión pública a iniciativa de las Autonomías, multiplicando superflua y confusamente sus debilidades económicas y sus condicionamientos políticos. Que esta regulación se basó en los disparatados principios en que se basaba la televisión monopolística es hoy tan evidente que, habiéndose excluido legalmente la posibilidad de privatizarlos, ya está en discusión un proyecto de ley que permita su "privatización". "*Confusa*" en fin porque, concebida jurídicamente a imagen y semejanza de la televisión pública monopolista se la concibió como "servicio público esencial" lo que contribuyó a desnaturalizar tanto el sentido de la televisión privada como a pervertir la función de la televisión pública.

Las consecuencias de esa equívoca regulación se pudieron comprobar rápidamente cuando, a causa de la rivalidad por ganar la audiencia potencialmente común, la televisión pública se sintió forzada a competir en el mismo terreno de las privadas y con sus mismos procedimientos. No había razón legal para que las televisiones públicas desistieran de recurrir a las mismas incitaciones que sus rivales privadas pues, a la postre, todas eran concebidas como "servicios públicos esenciales" y, por ende, lo que pudiera ser lícito para unas tendría que serlo del mismo modo para las otras, y si algunas para obtener audiencia recurran a concesiones populis-

tas a la audiencia, no había que excluir, al menos teóricamente, a las otras de usar esos mismas apelaciones por degradantes que fueran. La condición de "servicio público" se aplica a todas por igual. La noción no distingue entre "servicio público realizado por empresa pública" y "servicio público realizado por empresa privada". Teóricamente hablando, lo que a una se reprocha como defecto de gestión del servicio ha de reprocharse a las otras, y lo que a una se le exige por la misma razón habrá que exigirlo a las otras.

El problema que se plantea se debe, precisamente, a que esa exigencia teórica es contradictoria con la noción de "empresa pública" y de "empresa privada". Dicho de otra manera, debería ser obvio que esta equiparación legal es difícil de justificar ya que no es ni puede ser lo mismo una actividad comercial realizada con fondos públicos que una actividad comercial realizada con fondos privados. Las restricciones y condicionamientos de las actividades públicas no son equiparables a las limitaciones a que quedan sometidas las actividades empresariales privadas. La diferencia principal estriba en que aquellas quedan sometidas a condicionamientos positivos, a la satisfacción de bienes comunes, y no específicos o parciales, como es el particular interés de lucro de una empresa privada. Los condicionamientos que recaen sobre las empresas públicas sustraen su actividad de las condiciones en que se desarrolla la competencia en el mercado. Una empresa pública no se justifica sólo por su cuenta de resultados sino por el fin que satisface o la función que

realiza. La actividad de una empresa pública ha de cumplir requisitos positivos, previamente definidos, requisitos que no son exigibles a una empresa privada, para la cual es lícito todo aquello que no sea impedido por la ley.

III. EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIOTELEVISIÓN

Es decir, que una cosa debería ser un "servicio público" realizado por una empresa pública y otra cosa un "servicio público" realizado por una empresa privada. Pero por otro lado la noción de "servicio público" se aplica a ambas por igual. Naturalmente, si la empresa a la que se concede un "servicio público" queda liberada de competir en el mercado el problema se reduce puesto que entonces no necesita comportarse como empresa privada competitiva. Pero la cuestión es que la globalización del mercado fuerza a la industria de la televisión a competir, y si lo hace bajo los condicionamientos de "servicio público" quedará en situación de desventaja. El cambio de tratamiento viene, pues, forzado por esa manifiesta incapacidad, a la que ya hemos aludido, de las empresas estatales o las concesionarias de servicios públicos en régimen de monopolio para competir en el mercado global con aquellas otras grandes empresas que consolidaron su negocio en un mercado abierto afrontando los riesgos de la competencia sin mecanismos de protección o de control.

Se explica, por eso, que sean cada vez más numerosos los juristas que consideran doctrinalmente confusa y en la práctica inaplicable la vieja doctrina francesa del "servicio público", en la que se ha inspirado concretamente la legislación española. La revisión de esta noción tiene gran importancia, tanto teórica como práctica. Lo que parece claro es que el imparable proceso de "privatización" de empresas públicas es una prueba de la inconsistencia teórica de esta noción en que muchas veces se ha basado la justificación de sustraer a la iniciativa privada la explotación de ciertas actividades o de hacerlo bajo condicionamientos que limitan la actividad o la someten a la vigilancia o al control, más o menos directo según los casos, de los poderes públicos.

Es natural que hayan aparecido, pues, varios trabajos orientados a revisar la aplicación de la noción de "servicio público" e, incluso, a discutir la doctrina misma del "servicio público". Algunos de estos trabajos afrontan el tema desde una perspectiva concreta con relación a alguna actividad. Una de las más concernidas, por su obvia importancia económica y por la insistente voluntad del poder público en seguir aplicando el concepto de "servicio público" es la de la televisión. Pionero de estos iniciativas es el estudio del profesor José Carlos Laguna Paz *Régimen jurídico de la televisión privada* ⁽²⁾, un texto en el que revisa de modo siste-

⁽²⁾ LAGUNA DE PAZ, J. C., *Régimen jurídico de la televisión privada*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

mático y exhaustivo la inadecuación del concepto de "servicio público" a la televisión privada y, en general, a aquellas actividades que pueden comprenderse como ejercicios de derechos individuales fundamentales (los cuáles no pueden ser objeto de condicionamientos positivos constitucionalmente no previstos), como ocurre con la libertad de expresión.

Más reciente y comprensiva es la obra de Santiago Muñoz Machado *Servicio público y mercado* ⁽³⁾. Se trata de un estudio exhaustivo que no se limita a analizar los aspectos meramente jurídicos ya que los afronta desde una perspectiva dinámica que tiene en cuenta la relación comprensiva entre la figura jurídica, las presuposiciones ideológicas de que se nutren sus diversas formulaciones, las dificultades prácticas de su aplicación y en especial, los problemas que plantea su adecuación a los procesos de globalización del mercado.

Por preferencia personal me he interesado inicialmente por el primero y el tercero. En cuanto a *los fundamentos* el profesor Muñoz Machado revisa las dos tradiciones, francesa y germánica, en que se funda la noción de "servicio público" y las crecientes dificultades de aplicar cualquiera de ambas tradiciones a actividades que han de desarrollarse en régimen de competencia en un mercado cada vez más global. Pero, sea como sea,

⁽³⁾ MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio público y mercado*, 4 vols, Civitas, Madrid, 1997.

esta noción de "servicio público" que aparece en las legislaciones, resulta en gran parte inherente al concepto de "Estado *social* de Derecho", el cual, a su vez, lleva implícitas presuposiciones de carácter ideológico.

En todo caso se mezclan dos nociones de "servicio público" que conviene diferenciar. Por un lado, la administrativa. Es "servicio público" aquel tipo de actividades de cuyo disfrute por toda la población se hace garante el Estado, el cual se arroga la titularidad aunque pueda delegar su administración a la iniciativa privada mediante concesión administrativa. La televisión es considerada en la tradición europea una actividad de esta naturaleza. En las leyes españolas lo es tanto la televisión privada como la pública y las autonómicas. No así la televisión por satélite, aunque sí, sorprendentemente, la de cable. "Sorprendentemente" porque la pretensión de "generalizar" un servicio de esta especie es contradictoria con la misma naturaleza del servicio.

La segunda noción es más bien ideológica o, si se prefiere, doctrinal. Son "servicios públicos" aquellas actividades cuya explotación no se rige exclusivamente por criterios de rentabilidad mercantil sino a los que ha de aplicarse, por uno u otro motivo, algún otro tipo de condicionante, como el interés cultural o social del servicio que se suministra. Atendiendo a esas condiciones se favorece de un modo o de otro y se exige alguna que otra condición a las empresas que explican estas actividades fuera del mercado.

El problema que se plantea es el de la confusión entre ambas nociones. Un "servicio público" concedido a las televisiones privadas no implica que su programación haya de ser de "servicio público" en el segundo sentido puesto que estas televisiones están inevitablemente abocadas a competir en un mercado televisivo con tendencia a la globalidad y sería inútil imponer restricciones de esta clase a ese tipo de negocio si esas restricciones llevan aparejadas a medio o largo plazo que tengan que competir en inferioridad de condiciones en el mercado global. Eso llevaría progresivamente a la debilitación de las empresas. Pero el servicio público de una televisión pública sí implica esa segunda noción porque una empresa estatal no ha de ser, por definición, competitiva, queda excluida de los condicionamientos que impone la competencia en el mercado y debería ser sustraída del mercado.

IV. LOS FINES DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS

Estas distinciones permiten separar, al menos en teoría, los fines específicos que habrían de acometer las televisiones públicas y las privadas. Aquéllas, por ser de propiedad pública, deberían ofrecer una programación seleccionada con criterios que no atendieran principalmente a la utilidad mercantil del beneficio por lo que no tendrían que entrar en competencia con las televisiones privadas para disputarse la audiencia, porque la competencia es un método condicionado por el interés

privado de maximizar el beneficio, mientras que la obligación de servir al interés público es anterior a los condicionamientos que la competencia impone e independiente de ellos.

Al menos, deberían satisfacer el principio de subsidiariedad. Esta condición es necesaria pero no suficiente. No se pretende considerar "el principio de subsidiariedad", en sí mismo ambiguo y por ello difícilmente precisable, como un conjunto de condiciones cuya satisfacción legitima la actividad pública. Pero, al menos, sirve de criterio regulador para apreciar las mínimas condiciones exigibles a una actividad para que pueda ser ejercitada como "servicio público" por el Estado. De acuerdo con esa condición, la programación de una televisión pública ha de tener un valor añadido al de la mera pretensión de atender los gustos de una audiencia eventual, por amplia que sea. Una programación que respondiera a principios de utilidad pública, tendría que ser de calidad, su valor no debería depender de condicionamientos mercantiles ni quedar condicionado por las coyunturales motivaciones derivadas de la pretensión de retener la audiencia ganada o recuperar la pérdida.

Una televisión pública de estas características tropieza con insuperables dificultades de tipo práctico porque obligaría a reformar la estrategia que se ha venido diseñando durante años de la televisión de que se dispone. Sin embargo, a poco que se piense se com-

prende por qué es muy complicado afrontar una reforma cuyos principios inspiradores son, en la letra, tan fáciles de entender como difícil resulta llevarlos a la práctica. La dificultad de la reforma procede de los vicios consolidados durante una ya larga historia de la televisión. Si se pudiera empezar *ex novo* las cosas serían mucho más simples. Pero el problema está en que las televisiones existen a partir de una televisión pública inicial que sirvió de modelo para la regulación de las televisiones autonómicas, primero, y de las privadas, después.

Esquemmatizando, la reforma de la televisión pública orientada a adecuarla a unas circunstancias nuevas en las que las televisiones privadas tendrán un amplio desarrollo, más que el actual, ya que habrán de incorporarse las televisiones temáticas, la digitalización y el cable, ha de afrontar tres clases de principales dificultades: políticas, jurídicas y económicas.

Empezaremos por exponer la *dificultad política*. El principio a que debería responder la reforma es fácil de enunciar. Las televisiones públicas no pueden ser un instrumento de la política de los gobiernos. Aunque el principio es indiscutible, no hay un método claro de llevarlo a la práctica. No hay un camino que pueda asegurar la no implicación de la televisión en la política de gobierno. En la televisión estatal el principal obstáculo afecta a la independencia profesional de los servicios informativos. En algunas autonómicas hay que

añadir, además, la instrumentalización de las televisiones para la difusión de una política cultural o lingüística partidistas.

Un camino simple, aunque no fácil, para la reforma de las televisiones autonómicas sería la privatización. Para ello sería necesario la reforma legal.

En cuanto a la televisión del Estado el consenso verbal de los políticos sobre la necesidad y urgencia de la reforma quedó expreso en las conclusiones del informe final redactado en la legislatura anterior por la Comisión de Contenidos Especiales del Senado que fue aprobado *prácticamente* por unanimidad, donde se lee: "el modelo de la televisión pública necesita una redefinición. La complejidad creciente del espacio audiovisual y los avatares de la financiación de televisión española han hecho inviable el modelo definido por los estatutos... La televisión pública está en crisis en todas las sociedades avanzadas" ⁽⁴⁾. Es obvio que sin voluntad política compartida es imposible transformar la televisión pública. Así, pues, la primera condición es un acuerdo político para afrontar una reforma que sea integral y no un apaciguamiento transitorio de los problemas endógenos. Eso obliga a ponerse de acuerdo sobre el modo de afrontar los problemas jurídicos y

⁽⁴⁾ Boletín Oficial de las Cortes Generales, 11 de abril de 1995, n° 262, pág. 76. Escribo "prácticamente" porque, al final, Izquierda Unida se abstuvo de aprobarlo.

económicos que gravitan sobre la televisión pública, porque, siendo tan grave su situación, los remedios requerirían un previo consenso político.

Las *dificultades jurídicas* tendrían que pasar por la distinción neta de las televisiones privadas como servicios particulares y la televisión pública como un servicio cuyo carácter público se justifique en la medida en que atienda a un interés general que las televisiones privadas satisfacen limitada o deficientemente. Es decir, se hace imprescindible "un nuevo estatuto de la Radiotelevisión pública" (y, consecuentemente, una modificación de la ley de televisiones privadas de modo que la distinción entre los fines del "servicio público" de televisión y los fines privados no resulte ambigua e imprecisa por haberse concebidos como "públicos" ambos servicios). La reforma legal es, pues, imprescindible.

Por último, está la patética *situación financiera* de la televisión pública. El estado actual es consecuencia de la historia pasada. Se concibió como una empresa autosuficiente, capaz de satisfacer en exclusiva todos los servicios atribuibles a la televisión generalista. La falta de implantación de las televisiones locales y por cable y las limitaciones, entre otras las idiomáticas, de las televisiones por satélite, contribuyeron a consolidar una ficticia apariencia de saneamiento financiero basada en la explotación, en régimen de monopolio, de espacios publicitarios. El sistema no ofrecía problemas mientras fuera una televisión monopolista. No sólo no padecía

dificultades para obtener los ingresos publicitarios necesarios para asegurar una cuenta de resultados solvente sino que, la falta de competencia, le permitió financiar otros servicios sin ingresos, como Radio Nacional y la Orquesta de Radiotelevisión, creciendo sin freno y aumentando desmesuradamente las instalaciones y el personal.

El monopolio de la televisión creó una falsa imagen de empresa saneada y rentable. Que se trataba de una mera apariencia se mostró en cuanto aparecieron las televisiones privadas. Pero esa aparente bonanza financiera que permitía afrontar sin dificultades todos los gastos contribuyó a hipertrofiar la televisión. Que la infraestructura de la empresa era desmesurada y podía servir de cobertura de todo tipo de corruptelas era fácilmente ocultable mientras no hubiera que disputarse los recursos presupuestarios. La causa principal de la crisis actual procede de no haber captado a tiempo los problemas que habría de plantear la irrupción de las televisiones privadas en el mercado publicitario. En primer lugar, problemas de financiación. En segundo lugar, al plegarse a los condicionamientos del mercado publicitario, los propios fines de la televisión pública especificados en el Estatuto quedaban expuestos a los condicionamientos de la rivalidad mercantil.

La Radiotelevisión actual es el resultado de ese equívoco proceso que llevó, desarrollado durante casi medio siglo, a una situación completamente diferente

en la que todo coincide para diagnosticar que el error se encuentra en el origen. Pero sería un error no menor tratar de rectificarlo volviendo la pasiva en activa. No es que no sea posible "privatizar" la televisión pública, y tal vez sea necesario afrontar esa posibilidad en la reforma. Pero los problemas políticos y humanos que esa posibilidad suscitaría invitan a considerar que no es aconsejable afrontarla más que de modo parcial y gradual. En lo que sigue, se afronta el problema de la adecuación de la Radiotelevisión pública a las nuevas circunstancias, prescindiendo de la alternativa de que pueda afrontarse una privatización radical.

V. FUNCIONES DE UNA TELEVISIÓN PÚBLICA DE ÁMBITO ESTATAL

La televisión pública que se necesita es fácil de describir. Ha de ser proporcionada en recursos humanos a las funciones que haya de acometer, su financiación ha de quedar liberada de los condicionamientos del mercado publicitario, sus servicios informativos deberán orientarse por criterios de imparcialidad profesional y su programación no debe quedar condicionada por intereses mercantiles sino que ha de atender a los intereses generales. Algo tan fácil de exponer como difícil de afrontar, en especial, cuando se cuenta con una radiotelevisión cuyo proceso de constitución y desarrollo se realizó al margen de tales principios.

La situación de la televisión pública en España requiere, pues, afrontar dos tipos de iniciativas.

1. Por un lado, la encaminada a consolidar las condiciones que permitan desarrollar un mercado estable, capaz de competir internacionalmente, en especial en el ámbito de la producción televisual. Para eso es necesario distinguir con claridad las condiciones de "servicio público" de televisión que deberían quedar restringidas a la televisión pública, y las condiciones de "servicio general" o "preferente", que debería ser el marco adecuado al ejercicio privado de la actividad televisiva. Para ello es necesario modificar la ley que define la actividad de las televisiones privadas como "servicio público esencial" cuya titularidad corresponde al Estado en lugar de a los particulares. Igualmente es necesario revisar la llamada ley de los terceros canales, que regula las condiciones de las televisiones autonómicas, abriéndolas a la privatización de la actividad.
2. La segunda iniciativa se refiere a la ineludible modificación del vigente *Estatuto* de la Radiotelevisión Pública, obviamente inservible por inaplicable y contradictorio con la actual situación. Se trata de una antigua propuesta que aparece expresa en las *conclusiones* del *Informe* elaborado en la legislatura anterior por la *Comisión Especial de Contenidos Televisivos* que presidió la senadora

socialista Victoria Camps y al que se ha hecho antes referencia. Este informe es el resultado consensuado por el Senado de una encuesta de opiniones selectas, implicadas, de modo directo o indirecto, en el proceso comunicativo. Profesionales de la publicidad y del periodismo, empresarios y gestores, profesores universitarios, juristas, asociaciones de telespectadores, políticos, en fin, expusieron sus ideas ante la Comisión Especial, la cual elaboró el citado informe tras varios meses de trabajo. El material de opiniones sintetizadas para su elaboración lo convierten en un documento insustituible para comprender la complejidad de los aspectos implicados en el problema de la adaptación de la televisión pública a las nuevas circunstancias de un mercado de actividad televisiva de libre explotación mercantil.

En sus conclusiones, el informe que hemos comentado afirma, como ya se ha visto, que "la televisión pública necesita una redefinición". Esta "redefinición" debió haberse realizado al mismo tiempo que se reguló la televisión privada. Pero en lugar de establecerse diferencias entre ambas, se definió a éstas bajo el modelo de aquélla, lo que permitió que la televisión pública diseñara su programación en competencia con las privadas, rivalizando con ellas, disputándose un mercado publicitario y adaptándose a los dictados cuantitativos de la audiencia. De esa confusión entre lo público y lo privado proceden todos los males que ahora se manifiestan.

Aparte, pues, los aspectos legales, hay que afrontar los problemas concretos. El principal es el de ajustar el patrimonio y la gran inversión histórica de RTVE a proporciones acordes a funciones realizables mediante el "servicio público", sin recurrir a procedimientos presupuestarios y financieros que, directa o indirectamente, incurran en formas de competencia desleal con la actividad desarrollada por las televisiones privadas. Dejando aparte las razones jurídicas de fondo de no incidir en formas ilegales de competencia entre el servicio público y las televisiones privadas, hay que tener en cuenta que la competencia entre la televisión pública y la privada perjudica el desarrollo mismo de la actividad televisiva, anquilosa las posibilidades de fomentar una industria de producción televisiva internacionalmente competitiva y favorece que los propios recursos humanos (y también los patrimoniales) de la televisión pública puedan utilizarse o de hecho se utilicen al servicio de intereses particulares. La dificultad de deslindar la actividad laboral al servicio de la Radiotelevisión pública de la actividad privada de su propio personal, ha podido favorecer el uso de un patrimonio público, incluido el horario de trabajo, en beneficio privado.

Para definir esas funciones nada mejor que acudir a las conclusiones del Informe del Senado al que hemos hecho referencia. Una idea principal de esas conclusiones es la consideración de la programación como el resultado de un proceso de producción industrial destinado al consumo, aunque, en este caso, se trate de un producto de naturaleza cultural más que material. Di-

cho de otra manera, la televisión no produce un bien artístico imperecedero o destinado a permanecer en el tiempo sino un bien de consumo, o perecedero, destinado a ser sustituido una vez consumido, como cualquier otro artículo de consumo, aunque, con la decisiva característica de que, siendo un artículo de mercado, es también un producto cultural. De aquí que pueda hablarse y se venga hablando, con propiedad, por los estudiosos tanto americanos como europeos, desde los años cincuenta, para referirse a la producción televisiva, de "industria cultural".

Tratándose, pues, más de industria que de una de las bellas artes, como cualquier examen superficial de la evolución de la producción de contenidos televisivos revela, el problema de la "calidad", incluida la programación de la televisión pública, ha de plantearse teniendo presente esa condición, y no ignorándola. Aunque tiene sentido exigir a una televisión pública que prescindiera de criterios comerciales o que su programación no se decida por aplicación de criterios competitivos porque no tiene por función concurrir en el mercado, sería, sin embargo, poco realista, exigir a su programación criterios de calidad artística o de rigor cultural cuando el propio producto es, por su naturaleza, evanescente y perecedero.

Una producción para el consumo a la que sirve una institución pública, como es Televisión Española, tiene que tener en cuenta, por razones obvias, los intereses y

aficiones mayoritarios, aunque no pueda desentenderse de otros aspectos relativos a las funciones culturales subsidiarias que un servicio público de calidad, por su propia naturaleza, ha de atender. Hay dos imperativos en juego, complementarios y no contradictorios, que deben ser juzgados desde la perspectiva de la función subsidiaria que, en casos como éste, cumplen las instituciones públicas. En primer lugar, ha de garantizar la cobertura general de un servicio de calidad, entendida aquí la palabra "calidad" no en su significación estética o artística, sino con el específico matiz de calidad exigible a un artículo de consumo que es a la vez cultural destinado a la mayoría de la población, y, de otra parte, ha de complementar esa función satisfaciendo también aquellas exigencias de interés público que una televisión privada no puede ni tiene por qué cumplir.

Lo que conviene precisar es que la primera función es un instrumento para el cumplimiento de la segunda. Tal vez, convenga explicar algo más esta relación entre ambas. Porque, en efecto, podría argüirse que por qué una televisión pública ha de garantizar una cobertura general cuando las televisiones privadas pueden tener y tienen de hecho ese alcance. ¿En qué sentido es subsidiario el servicio prestado por una televisión pública?

Hay que tener en cuenta que se quiera o no se quiera, la televisión tiene una función pedagógica. Lo que interesa, desde el punto de vista de los estudiosos de la realidad social, no son las intenciones de quienes

producen para el consumo, sino principalmente los efectos que sus producciones tienen en la realidad social. Y la realidad social es que, además de los colegios y de los padres, la televisión es un tercero activamente presente en la tarea de la "formación de las conciencias". Podemos o no decir que la intención y la función social específica de la televisión no es formar conciencias sino entretenerlas, pero el hecho es que esa forma de entretener influye, y no de modo superficial, en la conformación de actitudes y hábitos sociales. No en vano se ha hablado a veces, al referirse a la industria televisiva, como de la industria adormecedora de conciencias. Desde este punto de vista, una televisión pública que responda a su cometido de "servicio público" ha de distinguirse de las televisiones privadas por su expreso cuidado de servir de cauce de integración y de cohesión de la conciencia colectiva. Este es, justamente, el aspecto subsidiario con respecto a los intereses más directamente vinculados a la dinámica utilitarista del mercado que condicionan la programación de las televisiones privadas.

La programación de la televisión pública ha de enfocarse a utilizar la industria del entretenimiento a la integración de los valores de la comunidad más que a ponerlos a prueba, a criticarlos o a confrontarlos. Y esto en tres ámbitos principales. En primer lugar, en un aspecto específicamente subsidiario, a divulgar internacionalmente los aspectos que especifican una cultura particular, como la española, que tiene un peso específico en el mundo, que cuenta con una lengua común

compartida por centenas de millones de hablantes, y otros muchos aspectos históricos y culturales que constituyen un entorno singularmente propicio para la cooperación, la comunicación y el mutuo enriquecimiento.

No es un asunto menor. Disponemos del privilegio de comunicarnos mediante una lengua internacional, hablada por más naciones de las que hablan cualquier otra lengua del mundo. La lengua española es, pues, un excepcional instrumento de comunicación internacional, soporte de una cultura literaria y vital de gran amplitud. No aprovechar ese potencial inigualable constituiría una dejación no fácil de cumplir por otros medios. Pero sólo una televisión pública puede servir de soporte eficaz a esa finalidad integradora de los valores culturales específicamente ligados a la lengua española. Y, por supuesto, que no se trata de ejercer solamente una función altruista. Porque aquí el altruismo de las grandes palabras culturales está ligado al utilitarismo de los intereses comerciales y a las posibilidades de difusión internacional de nuestra producción televisiva. En España está creciendo rápidamente la producción de industria cultural privada, pero la Televisión pública, procurando la difusión internacional de sus servicios informativos y de sus productos culturales, puede aportar su insustituible contribución sirviendo de soporte informativo y cultural que facilite el futuro desarrollo de esos intereses.

En segundo lugar, la programación de Televisión puede servir eficazmente de instrumento de integración interterritorial en el Estado de las Autonomías. Tampoco es un asunto menor, ya que los factores centrífugos pueden ser fomentados por otras televisiones. Por último, y no menos importante, la televisión pública ha de servir a la consolidación de los valores vulnerables de la comunidad, atendiendo tanto a su diversidad como a su identidad. Esto necesita de alguna explicación. Porque la identidad de un grupo implica la identificación con los valores compartidos por los miembros del grupo, pero la preocupación por el pluralismo y la atención a la diversidad puede implicar, si no se tiene cuidado, la agresión de los valores que constituyen la identidad ajena. Pero no hay razón alguna para defender los valores de un grupo agrediendo a los compartidos por otros. Las necesidades y exigencias de una sociedad plural no se atienden mejor por el hecho de exacerbar las diferencias que por el de velar por los valores compartidos. Y ese es un aspecto al que también puede servir de modo activo la televisión pública: atender a lo común sin ofender a lo diferencial.

Por poner un ejemplo: si algunos pueden considerar que, en ciertas condiciones, el derecho a expresarse libremente puede justificar la difusión de un programa erótico, una televisión pública tiene que atender, principalmente, a que nada le obliga a hacerlo y que, en consecuencia, no tiene por qué ofender gratuitamente la sensibilidad de parte de la audiencia para satisfacer a otra parte, cuando muy bien, con un poco de ingenio,

de creatividad y de imaginación puede satisfacerse simultáneamente a todos. La programación pública podría servir de ese modo de indicativo de cómo se puede contribuir a mejorar la calidad de los programas reforzando los factores de cohesión y de integración.

Resumiendo, la función subsidiaria de la televisión pública se satisface si cumple con esa función de servir de cauce integrador en los tres ámbitos: un instrumento de difusión de la cultura en lengua española, un aglutinante de los lazos y valores diferenciales de las comunidades que comparten las tradiciones legadas por una historia común y un medio de protección de los valores vulnerables socialmente compartidos por la comunidad.

A pesar de los últimos progresos tecnológicos aplicados a la industria de la televisión con el desarrollo de las técnicas digitales, del cable y la multiplicación de satélites, estamos todavía, en una fase embrionaria respecto de lo que será la industria de la televisión en el futuro. Una fase que se caracteriza por basarse principalmente en una economía de oferta, es decir, en la que los espectadores de televisión carecen de iniciativa, pues ésta corresponde a los productores. Aunque hayamos superado la época del monopolio, la situación actual no ha evolucionado todavía lo suficiente como para que la relación entre la audiencia y la programación haya cambiado de signo. Pero pronto lo hará. Y hay que comprender la función subsidiaria e integradora de

la televisión pública con la vista puesta en esos cambios que se avecinan.

En el futuro parte de la audiencia se aliviará de su dócil dependencia respecto de la programación. La oferta aumentará considerablemente y permitirá consolidar una economía de demanda, de exigencia del consumidor que sustituirá a su obligada mansedumbre actual. Pero la televisión pública deberá seguir ejerciendo su función subsidiaria de integración de la comunidad en los valores compartidos. El enorme patrimonio de la televisión pública tiene que adaptarse a esa nueva situación, no debe perder de vista esas transformaciones y ha de prepararse para afrontar esas funciones subsidiariamente integradoras en medio de los cambios que ya se adivinan próximos en el horizonte tecnológico del tercer milenio.