



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

2. LA CRISIS DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA EUROPEA

Cuando no había pluralismo televisivo no se planteaba ningún problema relativo a la función de la programación de la televisión pública que, de hecho, se concebía como un servicio integral, que debía atender tanto a la función informativa, como a la cultural y la de entretenimiento. Pero al tener que rivalizar en el mercado publicitario con las autonómicas y las privadas, los programadores de la televisión pública dejan de tener la iniciativa sobre los criterios de programación y se ven obligados a rivalizar con las distintas cadenas públicas y privadas dejándose

condicionar por los criterios de mercado y desentendiéndose, inevitablemente, de los supuestos en que, según la letra de la ley, ha de inspirarse una programación que ha de reflejar los principios de un “servicio público esencial”. Ligada por tales condicionamientos es ridículo siquiera plantearse si los contenidos programados responden a los hipotéticos criterios ideales —sean los que fueren éstos— que justifican una televisión de carácter público.

En realidad, el monopolio televisivo del Estado funcionó en España sin traumas durante varios decenios justamente porque se trataba de un monopolio, es decir, porque no necesitaba reducir su presupuesto para proveerse de productos elaborados por una industria televisiva de producción ajena ni competir en el mercado publicitario. La publicidad se servía de la televisión pública como de un único canal, el cual, sin competencia, podía adaptar a su conveniencia las tarifas publicitarias. El monopolio estatal facilitaba la administración del presupuesto, simplificaba la producción y eliminaba el riesgo. Las tarifas podían fijarse sin tener que someterse a condicionamientos mercantiles. Mientras la televisión no fuera una industria mercantil el sistema no podía fallar. Pero tenía una contrapartida oculta: el desarrollo de una industria de producción de televisión dependiente de la televisión pública hubo de competir con la industria internacional de producción de televisión. La “producción propia” de televisión española resultaba muy cara en comparación con los productos extranjeros. La pretensión de inspirar la programación en principios de defensa de la cultura propia empezó a

entrar en crisis en cuanto hubo que atender a los costos de producción. Tampoco en Europa las cosas fueron distintas. Aunque para la financiación de los servicios públicos de televisión en el Reino Unido se siguió el procedimiento del canon y en la RFA un sistema mixto de canon y de publicidad con limitación de horarios de emisión publicitaria, el desarrollo de la industria televisiva en estos países tampoco pudo frenar la invasión de la producción norteamericana y japonesa mucho más barata que la europea.

Pronto se hizo evidente no sólo en España sino en toda Europa que resultaba mucho más barato *comprar fuera en el mercado que producir dentro por el Estado*. La industria europea de producción televisiva, desarrollada en torno a televisiones estatales, era incapaz de resistir la invasión de la poderosa industria de producción televisiva americana y japonesa ⁽⁵⁾. Las televisiones públicas europeas, cada vez

⁽⁵⁾ A partir de la ley de 2-5-1950 en Japón la televisión privada se desarrolló progresivamente. Al comenzar el decenio de los 90 había más de un centenar de emisoras privadas de televisión controladas por grandes grupos financieros que no pueden representar más de diez por ciento del capital. De modo similar a como ocurre en Estados Unidos las emisoras locales se organizan en redes multimedia que abarcan extensas zonas geográficas. Las principales son **NTV** (Televisión japonesa) fundada en 1953 por el diario *Yomiuri* que integra 28 emisoras; **TBS** (Sistema de Difusión de Tokio), fundada en 1955 por el diario *Mainichi* que reúne 25 emisoras; **Fuji TV**, fundada en 1959, del diario *Sankei*; **Noticias Japonesas**, fundada en 1959 del diario *Asahi*, 17 emisoras y **Tokio TV**, del diario *Nihon Keisai*, cuatro emisoras. Fuente: *Les Médias*. Paris. Puf, 1991.

más costosas, hubieron de reducir la producción propia y comprar programas baratos en el mercado internacional para aliviar sus presupuestos. La crisis se hizo patente cuando distintos Estados europeos, Reino Unido ⁽⁶⁾, Francia ⁽⁷⁾,

⁽⁶⁾ La ley de 27-7-1954 constituyó el **IBA** (Independent Broadcasting Authority), un organismo encargado de coordinar las actividades privadas de televisión o televisión independiente (**ITV**). La ley fue completada por el **Televisión Act** en 1964. Las cadenas de televisión se reparten monopolísticamente las zonas de cobertura. En 1990 las dos cadenas públicas de la **BBC** cubrían el 47% de la audiencia frente a **ITV** que unida al **Canal 4** (dependiente de ITV) llegaba al 53%.

⁽⁷⁾ En la ley de 29-7-1982 se inspiró la española de 1988. Las emisoras que transmiten por onda hertziana quedan sometidas al régimen de concesión del "servicio público" y las radiotelevisiónes locales y por cable al de autorización administrativa. El Estado, a través de la "Haute Autorité de la Communication audiovisuelle" se asegura el control de la gestión de las frecuencias mediante Télédiffusion de France, la construcción de la red de cable y mediante la concesión del servicio público, la elección de los operadores privados de televisión hertziana. Hasta la ley de 9-11-1981, que acabó con el monopolio de la radiodifusión y la ley de 1982 glosada, el sistema francés fue más estatista que el español. El plan de cubrir todo el territorio nacional por cable de fibra óptica se inicia el 3-11-1982. En 1984 comienza sus emisiones Canal+ la primera cadena hertziana codificada en el mundo. A partir del 4-1-1985 se declara "la apertura del espacio audiovisual". La ley de 30-9-1986 suprime los últimos restos del monopolio público. Más avanzada que las leyes españolas de 1987 y 1988 sustituye el sistema de concesiones por el de autorización administrativa. Pero tiene interés también porque acaba con la Haute Autorité a la que transforma en Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades: CNCL, y convierte el organismo TDF en empresa mixta, la dirección general de Telecomunicaciones pierde el monopolio de las Telecomunicaciones y ha de competir con nuevos operadores públicos o privados. Desde 1986 la televisión francesa privada deja de ser "servicio público", descripción que sólo se aplica a la televisión no pública. La ley de 17-1-1989 sustituye el CNCL por un Consejo Superior de lo Audiovisual, la ley de 23-12-1993 modifica aspectos sustanciales de las leyes de 1989, más estatizadora, y de 1986.

Alemania ⁽⁸⁾ e Italia ⁽⁹⁾ principalmente y, al fin, España en 1988, se vieron llamados a romper el monopolio televisivo y regular las televisiones privadas. La Unión Europea trató de encarar el problema mediante la directiva sobre “televisión sin fronteras”. La solución fue híbrida. Por un lado, había que fomentar el mercado como único método idóneo para afrontar la crisis y, por otro, se hizo eco de grandes palabras que los gremios empresariales y laborales más afectados por la invasión de la producción televisual extranjera argumentaron para solicitar la protección de sus amenazados intereses. La llamada “declaración de Delfos” puede considerarse la exposición más paradigmática de esos planteamientos. Se trataba, en general, de productoras, escritores, guionistas, directores de cine y realizadores de televisión formados en los monopolios o en industrias protegidas cuyos intereses se veían en peligro a causa de la propensión de las televisiones, especialmente las privadas, a producir programas muy baratos o a comprar los progra-

⁽⁸⁾ El cambio del servicio público a la televisión privada se produce tras la victoria de Helmut Kohl en 1982. Pero en Alemania la privatización se ha basado principalmente en la instalación del cable lo que ha permitido sobrevivir con facilidad a la televisión pública, aunque las dificultades aumentan a medida que el cable y el satélite se extienden. En 1990 el cable llegaba a siete millones de hogares. En 1994 la cifra se ha quintuplicado. En 1994 existían la **RTL Plus** y **Premiere** como cadenas privadas de difusión general, además de las de cable y satélite. La **SFB** es mixta.

⁽⁹⁾ El sistema de televisión pública basado en la **RAI** cambió cuando en 1976 el Tribunal Constitucional declaró que el monopolio de la televisión pública no podía aplicarse al ámbito local. Quedaron legalizadas las televisiones privadas locales. En 1980 Berlusconi funda **Canale 5**. En 1989 la **RAI** conservaba un 47,9% de audiencia frente a la televisión privada.

mas mucho más baratos ofertados por la industria extranjera. La protección de las culturas nacionales y la defensa de la producción propia frente a la foránea fueron las ideas que condujeron a imponer a las televisiones europeas públicas y privadas un sistema de cuotas de programación. Las negociaciones del GATT dejaron una reserva explícita de lo "cultural" y lo "audiovisual" que ha permitido que la directiva europea de la "televisión sin fronteras" pudiese prosperar.

Con o sin "directiva" la crisis se ha manifestado imparable especialmente para las televisiones públicas europeas. El rápido deterioro de la potente televisión pública francesa fue indicativo de lo que había de suceder en otros países. La France Télévision obtuvo un crédito extraordinario de 600 millones de francos. La guerra entre las cadenas privadas y públicas condujo a Pierre Alkabbach a pedir al servicio público de France Télévision y a TF 1 que cooperaran para evitar que las tarifas deportivas y cinematográficas se dispararan ⁽¹⁰⁾. En España la competencia con las televisiones privadas, agravada a consecuencia del estan-

⁽¹⁰⁾ **TF 1** se funda en 1975 como televisión pública de cobertura nacional. Es privatizada el 15 de abril de 1987. En 1994 tiene el 40,5% de la audiencia global, 38 millones de telespectadores y un 31,7% de capital extranjero. El servicio público de **France Télévision** comprende **France Espace**; **France Supervision** creada en 1991, cadena de cable y satélite (Telecom 2A); **France 2** fundada en 1975 como "**Antenne 2**" y convertida en "**France 2**" el 7-9-92, de cobertura nacional y una cuota de audiencia del 24,7%; **France 3** con una cuota de audiencia 14,6% nacional y regional. **Canal +** se fundó el 4-11-84. Actualmente tiene una cobertura del 87% territorio nacional por vía hertziana y 100% por satélite. 3.700.000 abonados en enero de 19 que representa una cuota de mercado entre el 4,8% y el 5,6%. El 60,6% capital privado y 39,4% público. **M 6** se funda el 1-3-1987, como cadena

camiento de la inversión publicitaria, condujo a una política de reducción de costos. Mientras los gastos en equipo audiovisual aumentaron de 1987 a 1992 un 5,4%, las inversiones en publicidad sólo aumentaron un 0,5% ⁽¹¹⁾. La competencia se ha agudizado y las televisiones privadas europeas, al margen de las recomendaciones de la directiva, siguen la estrategia del camino más barato. Impotentes para contener el empuje de la poderosa industria televisiva norteamericana y japonesa, acosadas por la proliferación de televisiones privadas, obligadas a competir con ellas para mantener una audiencia que de día en día decrece, las televisiones públicas europeas se enfrentan a la disyuntiva de o bien descender al terreno en que se libra la batalla entre las privadas o aceptar impávidamente el progresivo abandono de la audiencia mientras aumentan los números rojos del presupuesto.

Por estos motivos todas las televisiones públicas europeas han de enfrentarse a una crisis de identidad: qué sentido tiene concebir como "un servicio público" un contenido de programación al que se aplican exclusivamente las estrategias propias de un negocio privado. Tanto la RAI, como la France Télévision y la BBC, cuya acta finaliza el 1 de enero de 1997, se encuentran ante el problema de

privada autorizada por 10 años. Cuota del 15% del mercado publicitario. Cobertura hertziana del 85% de la población francesa. Audiencia 12%. Programas de ficción (45%), musicales (33,5%), información y documentales (22%). Fuente: *Television, 1994*. Editions Dixit. Paris, 1994.

⁽¹¹⁾ *Les Chiffres-clés de l'audiovisuel mondial*, ed 1993. pág. 114.

definir en qué consiste su identidad como "servicio público" y de justificar porqué el presupuesto ha de ser cada vez más considerable mientras su audiencia disminuye progresivamente. Hasta el especial sistema adoptado por la televisión holandesa que durante muchos años funcionó, por el cual se conceden tiempos de programación a grupos sociales proporcionales al número de espectadores que puedan aportar, ha tenido que ceder al empuje de las televisiones privadas.

El problema de la televisión europea no se resuelve a base de poner puertas al campo. El asunto de fondo consiste en cómo promover una industria de producción televisual tan enérgica, poderosa y competitiva como la norteamericana y la japonesa, cómo potenciar la creatividad y racionalizar y modernizar la producción televisual para que sus productos puedan concurrir en el mercado internacional sin necesidad de que hayan de ser protegidos para asegurarse una cuota de programación en una televisión europea cuya regulación institucional la impide evolucionar y adaptarse a las nuevas exigencias impuestas por la internacionalización del mercado. Los argumentos retóricos, como las frecuentes apelaciones a la defensa de la tradición cultural y a exaltar la importancia de la producción propia, son incapaces de proporcionar un método de adaptación a esas nuevas exigencias y no hacen más que retrasar la vía para encontrarlo mientras se deteriora más la situación y aumenta la impotencia. Sólo sirven para defender, y cada vez más limitadamente, los intereses

gremiales de quienes esperan de la protección del Estado lo que no pueden procurarse por sus propios medios.

El procedimiento de cuotas de la directiva no puede convertirse, por tanto, en un fin sino en un instrumento eventual orientado a ayudar a la envejecida infraestructura de la televisión europea, inspirada en la caduca idea del "servicio público" durante el tiempo necesario para adaptarse a la dialéctica del mercado internacional y a la incorporación de las nuevas tecnologías, especialmente las aplicables a las televisiones locales y por cable que rompen definitivamente con los condicionamientos derivados de la limitación de las ondas hertzianas a las que responde el sistema actual de televisión privada y pública en Europa. A este propósito Soné Wade, en nombre de la ACT, asociación que agrupa veinticuatro grupos privados europeos, propuso que "El Parlamento y la comisión han de permanecer atentos a los movimientos de fusión y de compra que están a punto de consolidar la supremacía mundial de Estados Unidos en el sector de la comunicación global. Si Europa quiere hacerse aún escuchar, es necesario permitir que algunos de los grandes productores europeos alcancen la capacidad crítica necesaria para impulsar y desarrollar las cadenas europeas" ⁽¹²⁾. Pero no se trata solamente de permitir que los grandes productores europeos sean más grandes de lo que son para poder competir con los gigantescos productores norteamericanos. Se trata sobre todo de que pueda consolidarse un mercado de

⁽¹²⁾ En *Le Monde Radio-Télévision*. 17-18 Octubre de 1993, 36.

pequeños productores al servicio de una industria de televisiones locales o por cable actualmente anquilosadas en España pero florecientes en otros muchos países como Italia, Reino Unido, Alemania y, naturalmente, Estados Unidos sin tener que esperar a que las poderosas industrias norteamericanas o los grandes productores europeos controlen definitivamente ese mercado.

También en España la confluencia de la hipertrofiada televisión pública con el restringido oligopolio televisivo suscitó inevitablemente la rivalidad entre empresas en sí mismas dispares, ya que unas son públicas y otras son privadas, pero cuyos planteamientos han de responder a un único modelo concebido como "servicio esencial de titularidad pública". La pretensión de que las televisiones del oligopolio privado resultantes de la concesión administrativa adapten la programación a fines de utilidad pública es absolutamente quimérica ya que no hay modo de definir positivamente esos fines y, aunque lo hubiera, no habría forma de imponerlos en la práctica. Lo máximo que se puede aspirar es defender por vía negativa que no se conculque "la dignidad de la persona" y se refuerce en lo posible, mediante la aplicación de procedimientos expeditivos, "la protección de la infancia". Pero más quimérico todavía resulta pretender que la programación de la televisión pública atienda a fines de utilidad pública (suponiendo que tales fines fueran definibles) mientras se la alienta, a la vez, a disputar la audiencia a la televisión del oligopolio.

Concebidas según el modelo de la televisión estatal de programación general y cobertura global, las televisiones del oligopolio entran en escena cuando el concepto mismo de televisión general comienza a entrar en barrena no sólo en toda Europa, a causa de la inviabilidad de la noción de "servicio público" que impide que la televisión europea pueda competir con la japonesa o la norteamericana, sino también en Estados Unidos a causa de la competencia de las televisiones locales y por cable y de la expansión del video. El sistema convencional del *broadcasting* en el que crecieron los grandes *networks* da muestras inequívocas de agotamiento y va sustituyéndose por un sistema que comienza a denominarse de *narrowcasting*. Las características de este nuevo mercado aún por sedimentar son la fragmentación de las grandes audiencias, la consolidación de la oferta temática, la aparición de audiencias cualitativas más que cuantitativas y la concepción de la pantalla como un elemento común de un sistema integral de servicios de comunicación e informáticos que incluye el cable, el satélite, el fax, el CD rom, y la conexión con diversas y nuevas redes informativas. Este mercado emergente no aparece como consecuencia de una voluntad política o de una estrategia económica, sino a pesar de las voluntades y de las estrategias adoptadas por las grandes corporaciones televisuales que han de enfrentarse en un ambiente de crisis a la tarea de la renovación. Son consecuencia de una innovación técnica imparable que abre posibilidades a nuevos modos de determinación de las audiencias y de sus gustos y necesidades. La unión entre la fibra óptica y los satélites ha comenzado ya a que-

brantar el sistema convencional basado en la televisión como servicio autónomo de programación de cobertura general.

El problema no consiste, pues, en encontrar un medio que permita convivir complementariamente a la televisión pública con la del oligopolio privado delimitando tipos distintos de programación para una y otra, basados uno en la idea de "contenidos de interés público", programación de calidad o de "marcado interés general" y orientada la programación de las otras por las preferencias de la audiencia, ya que esa división de funciones entraña inequívocamente la desaparición de la televisión pública por consunción de la audiencia. Se quiera o no se quiera admitir lo que entra en crisis es la televisión pública como concepto y, en breve, la televisión de cobertura general que no tendrá más remedio que adaptarse a las nuevas posibilidades abiertas por la renovación técnica. No es delimitando campos de programación como se podrá retrasar la expedición del acta de defunción.