

Redefiniendo el servicio público de radio y televisión bajo el marco normativo de la Unión Europea. El caso de la reforma legal y económica de la Corporación de Radio y Televisión Pública para el mercado de la televisión digital terrestre*

Ana AZURMENDI
Mercedes MUÑOZ-SALDAÑA
Julián RODRÍGUEZ-PARDO

Resumen

Los autores presentan un texto que combina datos relevantes y análisis jurídico para exponer los desafíos normativos y de mercado que la televisión digital terrestre introduce en España. Se exponen las exigencias regionales en la Unión Europea para fortalecer el servicio público de radio y televisión, para después revisar la realidad del servicio público español, describiendo detalladamente las capacidades financieras, administrativas y de audiencias. Para las autoras, la nueva normativa española significaría la conversión del servicio público en una corporación con una estructura de gestión diferente, independiente del gobierno, y con financiamiento limitado del Estado, de créditos bancarios y de los insumos de publicidad.

Abstract

The authors present an article that combines important data and legal analysis to explain the normative and market challenges that the Digital Terrestrial Television introduces into Spain. They start by presenting the regional requisites of the European Union to enhance the public broadcasting service, and then they revise in detail the Spanish public broadcasting service in terms of its financial capacities, the administration and the rating. According to the authors, the new regulation framework in Spain would mean the transformation of the public broadcasting service into a corporation, with a different management structure, with independence in relation to the State, and with limited State funding, bank credits and advertisement inputs.

* Traducción del inglés por Issa Luna Pla con la colaboración de Ana Azurmendi.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

La transición hacia la televisión digital terrestre (en adelante TDT), que se espera culminar en abril del 2010 en España, ha suscitado diversos interrogantes acerca del papel de la Corporación de Radio y Televisión Pública (en adelante RTVE) en la nueva era de la televisión. No obstante, los interrogantes que se plantean en España son comunes a la gran mayoría de los Estados miembros y, por ello, han sido abordados por las instituciones comunitarias en múltiples instancias.

Por el Real Decreto 944/2005, que aprobó el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre, a RTVE se le asignaron dos multiplex digitales con capacidad para ocho programas diferentes —el equivalente a ocho canales televisivos— mientras que a cada televisión privada nacional se le concedió un único multiplex, con cuatro programas de emisión. Es decir, a pesar de que la Televisión Pública Española (en adelante TVE) perdió en 1988 la situación de monopolio en el mercado audiovisual español, el marco legislativo de la televisión digital ha confiado a este operador público una misión de liderazgo en la transición tecnológica televisiva.

Pero lo cierto es que RTVE necesita ciertas reformas si quiere desempeñar su rol de líder en el escenario audiovisual. Sólo TVE alcanzó una pérdida de 654 millones de euros en el 2006 y una deuda consolidada de 755 millones de euros para esa fecha. Además, los estudios audiométricos muestran una disminución de casi 25 puntos en su cuota de mercado, pasando de un 43% en 1991 a un 18.2% en 2006; descenso paulatino que se corresponde con la entrada de las televisiones privadas nacionales Antena 3, Telecinco y Canal plus en el mercado analógico, a partir de la Ley 10/1998 de Televisión Privada.

Si la necesidad de reforma es clara, si se observa el panorama interno español, existe además un factor de reno-

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

vacación —más en concreto, de redefinición— exigido por la Unión Europea en el Protocolo Adicional al Tratado de Ámsterdam, de 1997.¹ En este sentido, se pidió a los Estados miembros de la Unión Europea que *a*) la financiación de sus televisiones públicas respetara el principio de competencia leal en el mercado, y *b*) que la financiación pública se asignara a los contenidos que realizaran una misión pública.

Tal intervención de la Unión Europea está modulada por dos líneas de regulación: las normas de libre competencia, y aquellas que rigen los denominados “servicios de interés general”, entre los que se ha situado la radio y la televisión. Así, la Comunicación de las Ayudas Estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión² ha pedido a los Estados miembros acometer las siguientes acciones:

- a) establecer una clara frontera entre los contenidos del servicio público y los contenidos comerciales;
- b) hacer una gestión separada de las cuentas correspondientes a la difusión de servicio público y de la difusión de contenidos comerciales.

La obligada coordinación entre las legislaciones televisivas nacionales y lo establecido en la política audiovisual comunitaria resulta un hecho ineludible para las autoridades estatales. No obstante, es cierto que el desarrollo de dichas legislaciones, y de la configuración de las televisiones públicas como aspecto crucial de dichas políticas, continúa siendo un asunto fundamentalmente de competencia nacional, y los textos comunitarios que se refieren a esta cuestión así lo corroboran.

¹ *Diario Oficial de la Unión Europea*, C340/109 del 10 de noviembre de 1997.

² *Ibidem*, C320 del 15 de noviembre de 2001.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

1. Un acercamiento a la influencia jurídica de la Unión Europea en los servicios de televisión pública

Aunque los países europeos tienen la obligación de secundar la legislación europea —hasta conseguir una plena coherencia entre sus leyes de televisión y las directivas europeas sobre la materia— es responsabilidad de cada Estado miembro la tarea de redefinir su servicio de radiotelevisión pública. Así, el Parlamento Europeo estableció:³

El principio de subsidiariedad⁴ recomienda atribuir a los Estados miembros la responsabilidad primera en la definición de los servicios públicos, la determinación de los requisitos exigidos a los operadores en cuanto a alcance, nivel y calidad, los derechos especiales a éstos reconocidos, y los instrumentos jurídicos necesarios para ello, la elección de los operadores, la financiación del servicio y la adopción de un régimen regulador.

Como punto de partida para este análisis, es necesario tener en cuenta que el principio de neutralidad, característico de la legislación europea, preserva el régimen de propiedad de las empresas frente a cualquier injerencia estatal. Es decir, aunque con matices, el derecho comunitario permite la intervención del Estado en las actividades económicas, y reconoce la posibilidad de mantener un sector público, de empresas de titularidad, estatal o públicas, sin establecer a

³ *Diario Oficial* C14 del 19 de enero de 1998.

⁴ Recogido en el artículo 5o. del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. La Comisión Europea ha señalado: “la observancia de este principio y en especial la libertad de los Estados miembros para definir lo que constituye un servicio de interés general, requiere un examen cuidadoso de las correspondientes funciones de los diversos niveles gubernamentales en la regulación de tales servicios”, COM (2000) 580 final, punto 55, p. 22.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

priori límites de extensión.⁵ La presencia de intereses públicos especiales o incluso esenciales en determinadas prestaciones, como ocurre en el caso de la televisión, ha sido el factor determinante para justificar en nuestros días la presencia y continuidad de las autoridades estatales, a través de empresas de su propiedad, en este mercado. Algo que resulta contradictorio con la fuerte tendencia liberalizadora del mercado económico europeo, y que explica la frecuencia con que las empresas de televisión han acudido a la Comisión Europea y al Tribunal de Justicia Europeo para buscar respuestas a las incoherencias observadas en los mercados televisivos nacionales. Como ha ocurrido con la cuestión de la doble financiación —por publicidad y por subvención estatal— de las televisiones públicas, que, en opinión de los operadores comerciales, contradecía flagrantemente la libre competencia del mercado audiovisual europeo. Las decisiones y sentencias adoptadas desde las instituciones europeas, algunas de ellas muy recientes, proporcionan datos relevantes en el estudio del futuro jurídico del servicio público de televisión y, en consecuencia, de las televisiones públicas europeas.

Entre las aportaciones comunitarias, destaca cómo la Comisión Europea, basándose en las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia sobre la actividad televisiva entendida legalmente como servicio de interés económico general,⁶ ha desarrollado y aplicado a la televisión un concepto clave, el de servicio universal, consistente en la obligación, por parte de las empresas —subsidiariamente de los Estados—, de garantizar un acceso universal a los servicios considerados esenciales. El servicio universal ha sido definido como:

⁵ Es más, la normativa comunitaria corrobora que “las empresas públicas desempeñan un papel importante en la economía nacional de los Estados miembros” (OJ L 318, 17 de noviembre de 2006, p. 17).

⁶ Sentencia del 19 de mayo de 1993 en el caso C-320/91, ECR I-255 ff. y Sentencia del 27 de abril de 1994 en el caso C-393/92, ECR I-1477 ff.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

Un conjunto de requisitos de interés general que garantizan que ciertos servicios se ponen a disposición, con una calidad especificada, de todos los consumidores y usuarios en todo el territorio de un Estado miembro, con independencia de su situación geográfica, y en función de las circunstancias nacionales específicas, a un precio asequible.⁷

Ese concepto, aplicado a la televisión, se ha identificado con la obligación de prestar una programación generalista de calidad que debe ser satisfecha y protegida de los posibles abusos o deficiencias del mercado.

A esta idea de universalidad se une la de calidad de la programación exigible a las televisiones públicas. La importancia de dicha exigencia es tal que la Comisión Europea ha reconocido que ella, por sí sola, puede justificar la imposición de una serie de obligaciones de servicio público, objeto de control, y de una regulación estricta. Así, se ha señalado que “pueden estar justificadas por razones imperativas de interés general aquellas restricciones a la emisión de mensajes publicitarios... para proteger a los consumidores contra los excesos de la publicidad comercial o, por razones de política cultural, para mantener una cierta calidad de los programas”. Entre otras, en la sentencia del Tribunal de Justicia del 25 de julio de 1991, en el caso C-288/89, ECR I-4045: “Los límites en la publicidad se impondrán con la finalidad de respetar el interés general, a saber, la protección de los consumidores frente a una cantidad excesiva de publicidad o, en el contexto de una política cultural, para mantener un cierto nivel en la calidad de la programación”.

Además de la calidad, otras misiones de servicio público destacadas apuntan a: la protección de consumidores y usuarios; la asequibilidad y la transparencia financiera; la posibilidad de elección, tanto del servicio como del proveedor;

⁷ European Commission 2003, Green Paper on Services of General Interest, 270 final, p. 39.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

la competencia efectiva entre proveedores; o la existencia de una regulación y control independientes. En concreto, en referencia expresa a la radiodifusión, la Comisión Europea ha destacado como misión de servicio público la necesidad de perpetuar el pluralismo en los medios de comunicación.⁸

Al igual que no se cuestiona el carácter prioritario y el protagonismo de las iniciativas nacionales en la configuración de los mercados televisivos, resultaría erróneo negar la efectiva incorporación de la política audiovisual al acervo de las políticas europeas y, en consecuencia, obviar que el futuro jurídico de las televisiones europeas, tanto públicas como privadas, se encuentra irremediabilmente vinculado a las directrices comunitarias al respecto, ya que esta legislación constituye el marco en el que los Estados deben redefinir sus regímenes televisivos.⁹ Quizá sea en el ámbito de la financiación de las televisiones públicas donde, en los últimos años, las autoridades comunitarias han estado realmente dispuestas a intervenir y, con sus decisiones, han proporcionado pautas concretas sobre el régimen jurídico básico sobre el cual se sostiene a las televisiones públicas europeas: definición, financiación y control del cumplimiento de las misiones de servicio público, y la cabida de la publicidad en dichas cadenas. Las dos últimas decisiones de la Comisión Europea, respecto de la polémica financiación de la televisión pública danesa¹⁰ y holandesa,¹¹ constituyen un ejemplo reciente de estas aportaciones comunitarias.

⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁹ European Commission (2003), 784 final, p. 8.

¹⁰ Decisión adoptada por la Comisión Europea sobre las ayudas económicas adoptadas por las autoridades danesas a favor del ente público TV2/Danmark publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 23 de marzo de 2006 (OJ L 59, 23 de marzo de 2006, pp. 1-21).

¹¹ Decisión de la Comisión Europea de 22 de junio de 2006 relativa a la financiación *ad hoc* para los entes públicos de radiodifusión holandeses (OJ L 49, 22 de febrero de 2008, pp. 1-24).

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

2. Intervencionismo legal y la migración a la televisión digital terrestre de los radiodifusores públicos: el caso de España

A. Promoviendo el cambio analógico: el marco legal de la Unión Europea

La inmediatez de la digitalización, la necesidad de adoptar un marco judicial nuevo y más flexible en armonía con las nuevas tecnologías y la necesidad de los Estados miembros de justificar la financiación estatal de las televisiones públicas, ha forzado a las instituciones europeas a reflexionar sobre el papel de aquéllas en Europa. Aunque aún es muy pronto para llevar a cabo un análisis a profundidad sobre las modificaciones que se derivarán del paso de la televisión análoga a la digital, muchos piensan que este proceso, que debe finalizar en el 2012,¹² significará cierto movimiento de una programación generalista a una más especializada, y hacia un modelo que parece girar hacia un servicio de “televisión a la carta”. Eso a pesar de que, como se ha señalado, el Tribunal de Primera Instancia Europeo haya mantenido como misión principal de servicio público la obligación de ofrecer una programación generalista de calidad¹³ que debe ser protegida frente a cualquier mal uso o deficiencia del mercado.

Por ello se ha advertido cómo:

En la nueva era digital, los servicios públicos de radiodifusión parecen más importantes que nunca por garantizar una producción informativa de interés social y no únicamente la que co-

¹² European Commission (2005), 204 final.

¹³ Los asuntos del Tribunal de Justicia Europeo *Courbeau* (Sentencia del TJCE, de 19 de mayo de 1993, Asunto C-320/91, Rec., pp. I-2533 y ss.) y *Almelo* (Sentencia del TJCE, del 27 de abril de 1994, Asunto C-393/92, Rec., pp. I-1477 y ss.) han contribuido de forma decisiva al desarrollo y aceptación de este concepto por el derecho comunitario.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

responda a las lógicas y a los intereses comerciales... Para facilitar el acceso a estos servicios de información a la totalidad de la población, sin discriminaciones. Para garantizar los valores clásicos... de las políticas democráticas de comunicación, es decir: pluralismo, acceso, identidad. Pero también nuevos procesos, ahora más ligados a elementos de bienestar social. En este sentido, las responsabilidades no es que se hayan difuminado, se han aumentado, se han multiplicado para los sectores públicos de información.¹⁴

Estas razones, que han justificado la intervención legal del Estado sobre el mercado de la televisión, también se ha extendido a la promoción del apagón analógico, obligando a los radiodifusores y consumidores a implementar la migración digital en unos plazos de tiempo establecidos por ley. De acuerdo con un informe de BIPE Consulting, existen tres tipos de migraciones tecnológicas, en función de sus líderes:¹⁵ a) aquellos promovidos por el mercado mismo, si los nuevos productos y servicios ofrecen ventajas claras; b) aquellos propuestos por la industria, siempre que existan mejorías en la producción o reducción de costos; y c) aquellos promovidos por el Estado, cuando hay beneficios generales para la sociedad. En relación a la transición digital, los beneficios se refieren principalmente a una mejor gestión del espectro radioeléctrico, así como al incremento del número de radiodifusores, una mejor imagen y calidad de sonido, y la promoción de nuevos servicios agregados, como los interactivos.

Contando con estas ventajas, pero también con la aparente falta de interés en la migración digital en el mercado,

¹⁴ Moragas Splá, Miguel de, Jornadas sobre “El impacto de las nuevas tecnologías en el futuro de la radio y de la televisión”, ponencia, véase en <http://www.rtve.es/eventos/jornadas/ponencia19.html>.

¹⁵ BIPE Consulting (eds.) *Digital Switchover in Broadcasting. A Study for the European Commission, DG Information Society*, 2002. http://www.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/info_centre/public_consult/digital_switchover/worridab.pdf, consultado en 2006.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

los gobiernos nacionales han optado por intervenir para lograr una adecuada provisión del servicio de interés general de la televisión en la era digital. El papel de la Unión Europea se ha limitado a:

- 1) El establecimiento del apagón analógico en 2012.
- 2) Un apoyo a la digitalización —no solamente terrestre— desde 1989, con la decisión del Consejo en Televisión de Alta Definición.
- 3) La llamada de atención para realizar un cambio profundo del negocio de la televisión, más allá de lo técnico.¹⁶

Evidentemente, la posición determinante de la Unión Europea sobre el apagón analógico contradice la idea fundamental de libre mercado de la comunidad, y como consecuencia, su política TDT apuesta por una migración tecnológica impuesta por las autoridades públicas, y no derivada del juego de las fuerzas del mercado.¹⁷ Más aún, su política en la televisión digital se opone a los textos legales de la Comunidad, como la Comunicación del 2003 sobre la Transición de una Radio y Televisión Análoga a Digital, donde establece que:¹⁸ “el reto consiste en estimular la demanda, por lo tanto, se trata más de un proceso guiado que de un simple cambio estructural sin un valor añadido percibido por los ciudadanos”.

El modelo elegido no tiene precedentes si se compara con el de los operadores de cable o el de las plataformas satelitales. Más aún si se tiene en cuenta las peculiarida-

¹⁶ European Commission (2003), 541 final.

¹⁷ Todas estas circunstancias han generado un activismo legislativo por parte de los gobernantes, dado el interés general de esta migración tecnológica y de sus supuestos beneficios universales. Dicho interés general presenta unos contornos difusos para su definición, aunque el derecho comunitario se haya referido al mismo, como la cualidad de aquéllos servicios que cubren necesidades básicas de los ciudadanos, y cuando el mercado no es capaz de hacerlo por sí mismo.

¹⁸ Véase *cit.*, nota 16, p. 12.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

des que cada país aportará con su propia tradición tecnológica a la televisión digital. La Comunicación del 2003 sugiere, pero no impone a los Estados miembros:¹⁹ a) la fijación de unos objetivos globales en la política de radiodifusión digital; b) establecer el calendario para el apagón analógico; c) asignar un rol a cada actor del mercado involucrado en el proceso de migración digital; d) determinar unos criterios de evaluación del éxito en la consecución de las metas propuestas; e) hacer un profundo análisis de mercado, desde una perspectiva económica, con la finalidad de justificar la intervención legal del Estado, y f) asignar obligaciones a los actores del mercado, así como la fijación de incentivos monetarios gubernamentales.

La realidad es que, aunque todos estos objetivos parecen proyectarse a escala europea, es cierto que el papel de las autoridades nacionales en la regulación de la TDT posee mayor trascendencia que el de las autoridades europeas, dado, entre otras cuestiones, a que la concesión de las licencias se realiza a nivel interno, y a que la distinta configuración tecnológica de los mercados puede llevar a favorecer la implantación de la TDT frente a una mayor explotación del cable o del satélite.

B. Un acercamiento al rol de los radiodifusores públicos europeos en el desarrollo de mercados nacionales de televisión digital terrestre

Uno de los temas a los que la Comisión Europea ha prestado atención con respecto a la nueva era digital, ha sido el del papel de los radiodifusores públicos y su nuevo posicionamiento en el mercado, una vez que el nuevo marco tecnológico y de competencia se haya establecido. Para alcanzar este último objetivo se requieren cuantiosas inversiones

¹⁹ *Idem*.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

económicas, y también un nuevo modelo de negocio televisivo, puesto que: *a)* el mercado nacional tendrá características diferentes; *b)* el periodo de convivencia entre los sistemas analógico y digital —*simulcast*— requerirá un esfuerzo monetario extra; *c)* hará falta una redefinición de los contenidos televisivos, como una oferta de programas más amplia; *d)* será necesaria la inversión para el suministro de la infraestructura digital, inexistente en muchos casos.

Pero, a pesar de las aspiraciones de los gobiernos a liderar la TDT con las televisiones públicas, existen dificultades objetivas para que éstas lleguen a cumplir tal función, puesto que el control sobre su financiación es mayor, la controversia legal y de mercado ha condicionado las reformas de los entes públicos de televisión, y, por otro lado, los ciudadanos rechazarían tanto el aumento de publicidad como un alza en los precios del canon de la televisión pública.²⁰

De hecho, los radiodifusores públicos europeos —salvo excepciones— no han sido los primeros en ofrecer servicios TDT a sus respectivas poblaciones.

<i>País</i>	<i>Primer servicio comercial</i>	<i>Naturaleza del radiodifusor</i>	<i>Año</i>
Francia	Télévision Numérique por Tous	Privada y pública	2005
Alemania	Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)	Pública	2003
Italia	Mediaset Premium	Privada	2003
Países Bajos	Digitenne	Privada	1999
Suecia	Boxer	Privada	1999
Reino Unido	OnDigital	Privada	1998

FUENTES: Cuadro elaborado por los autores con datos del *Digital Video Broadcasting Group*, <http://wwwdvb.org> y *Digital Television Action Group* <http://wwwdvb.digitag.org>.

²⁰ Lange, A. (ed.), *Developments in Digital Television in the European Union*, Report for the European Audiovisual Observatory, 1999, p. 50, <http://www.obs.coe.int/>, consultado en 2005.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, a la radiodifusión pública se le ha asignado la función de ser el elemento clave del nuevo mercado TDT; y esto por los deseos de los gobiernos nacionales de no perder las posiciones prominentes adquiridas durante décadas desde los monopolios televisivos.

- 1) en el caso de Alemania,²¹ la iniciativa constitucional del *länder* sobre el marco legal audiovisual dio poder al *Landesmedienanstalten* (Autoridades del Estado para Regular la Radiodifusión) y a la *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post* (Autoridad Federal para las Telecomunicaciones y el Correo), para lanzar en 1997 la *Initiative Digitales Rundfunk* (Iniciativa de la Transmisión Digital), que proponía el apagón análogo para el 2010. Sin embargo, las condiciones no son las mismas para los operadores públicos y privados. Gracias al *Rundfunkstaatsvertrag* (Tratado Interestatal de Radiodifusión) de 2004, los radiodifusores públicos nacionales ARD y ZDF pueden llevar a cabo un apagón analógico gradual. Algo que les sitúa en clara ventaja con respecto a los radiodifusores privados, que están obligados a efectuar el cese analógico de forma radical. Actualmente, existen siete multiplex para todo el país con total de 29 programas digitales; tres de estos multiplex son asignados a los radiodifusores públicos;
- 2) en el caso de Francia, el lanzamiento de servicios TDT ha estado unido al interés de reforzar la posi-

²¹ Paphathanassopoulos, S., *European Television in the Digital Age: Issues, Dynamics and Realities*, London, Polity Press, 2002; Brown, A. y Picard, R. (eds.), *Digital Terrestrial Television in Europe*, Londres, Lawrence Earlbaum, 2005, y Brugger, R., *Strategy for the Transition from Analogue to Digital Terrestrial Television in Germany*, Institut für Rundfunktechnik, Conferencia en International Telecommunications Union, 2000, <http://www.itu.int>, consultado en 2006.

ción de RTF (radiodifusor público) debilitada tras la venta de TF1 a la compañía privada Bouyges en 1987.²² La Ley 2000-719 (Ley que reforma la ley de 1982 sobre la Libertad de Comunicación) apostó por una asignación de programas, y abandonó la idea de otros países de conceder un multiplex para cada radiodifusor público o privado. Los privilegios de RTF se hicieron evidentes: los radiodifusores públicos franceses fueron autorizados para transmitir todos sus programas analógicos con tecnología TDT, y aún más, se les dio la oportunidad de solicitar nuevas licencias para programas digitales de manera ilimitada, mientras que los radiodifusores privados sólo podían tener un máximo de dos programas digitales. El Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (Consejo Audiovisual) ha estado a cargo de las concesiones administrativas;²³

- 3) en el caso del Reino Unido²⁴ el primer acercamiento legal a la TDT llegó con la Carta Blanca sobre la Transmisión Digital Terrestre publicada por el gobierno en 1995, que pretendía cierta equidad entre radiodifusores públicos y privados respecto de la distribución de las frecuencias digitales. En 1996, la nueva Ley de Radiodifusión se convirtió en la primera ley europea que introdujo el tema de los servicios TDT, estableciendo la creación de seis multiplex: tres de ellos fueron finalmente asignados a los radiodifusores análogos ya existentes —BBC, ITV, Channel 4 y Channel 5—. El organismo encargado de asignar estos recursos fue la Independent Television Comision (Comisión de Televisión Indepen-

22 Brown, A. y Picard, R., *op. cit.*, nota anterior, p. 271.

23 <http://www.tvf.net>

24 Brown, A. y Picard, R., *op. cit.*, nota 21.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

diente). En este caso, la distribución estuvo motivada por los deseos del gobierno de frenar el impacto de la nueva plataforma satelital digital BSkyB.²⁵

C. Reminiscencias de los tiempos de monopolios: los privilegios legales de la Corporación de Radio y Televisión Pública en el mercado español de televisión digital terrestre

La transmisión española de TDT empezó en 1999 con el lanzamiento de Quiero TV, que representó la segunda iniciativa europea en la emisión digital, después del radiodifusor británico OnDigital, que había iniciado sus emisiones en 1998. Justo ese mismo año, el gobierno español convirtió en ley el primer plan nacional de TDT, mediante el Real Decreto 2169/1998 del 9 de octubre de 1998, y la Orden con la misma fecha, de aprobación de las provisiones regulatorias técnicas y de servicios de televisión digital terrestre. A pesar de que el plan fue sobreseído en 2005, fue el primer marco en establecer las características de la migración digital española que, además, preveía el apagón análogo para el 2012.

Sin embargo, la llegada del Partido Socialista al gobierno en el 2004 trajo cambios en el panorama televisivo, incluyendo una reforma en el mapa de la transición digital. Así, la Ley 10/2005 sobre medidas urgentes para promover la televisión digital terrestre liberalizó la televisión por cable y estableció medidas para fomentar el pluralismo. El nuevo Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre, aprobado por el Decreto 944/2005, introdujo cambios significativos para la convergencia digital: a) adelantó la fecha del apagón analógico al 2010; b) insistió en la idea

²⁵ Smith, P., "The Politics of UK Television Policy: the Introduction of Digital Television", *International Journal of Communications Law and Policy*, núm. 3, 1999, <http://www.ijclp.org>, consultado en 2006.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

de una ilimitada competencia de mercado; c) priorizó la asignación de multiplex (con cuatro programas, cuando menos) a los operadores televisivos frente al de programas, como había ocurrido en Francia. La distribución de recursos se fijó de la siguiente manera:

Asignación nacional para periodo de transición (antes de 2010)

Radiodifusores públicos	Dos multiplex para RTVE, uno de los cuales permitiría desconexiones regionales.
Radiodifusores privados	Un programa para cada radiodifusor análogo actual, con posibilidad de desconexiones regionales. Y un número no determinado de programas para futuros solicitantes, incluyendo los radiodifusores actuales que soliciten más programas.

Asignación nacional para el periodo del apagón análogo (después de 2010)

Radiodifusor público	Dos multiplex para RTVE, uno de los cuales permitirá desconexiones regionales.
Radiodifusor privado	Un multiplex por cada radiodifusor análogo, sin desconexiones disponibles después de la solicitud. Un multiplex por cada radiodifusor digital, sin desconexiones disponibles, después de la solicitud. Un número no determinado de asignaciones nuevas que dependen de la disponibilidad de frecuencias.

FUENTE: Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre, Decreto 944/2005.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

En relación a esta nueva redefinición de las reglas de la TDT, RTVE mantendría sus privilegios en el mercado de la televisión, gracias a la asignación directa de, por lo menos, ocho programas digitales, lo que conformaría la oferta más fuerte de la televisión digital. De hecho, esta supremacía establecida por ley parece ser la forma de entender el rol de liderazgo de la radio y televisión pública en el desarrollo del mercado de TDT. Aunque España no ha sido el único país que ha adoptado esta decisión. En Francia, en el 2001, la RTF obtuvo ocho programas digitales frente al total de nueve obtenidos por los tres radiodifusores privados; en Italia, en 2004, la RAI obtuvo dos multiplex en contraste con uno que se asignó a Mediaset; mientras que en el Reino Unido, en 1996, la BBC fue el único radiodifusor que no tuvo que compartir un multiplex.

Además de las asignaciones de programas, RTVE mantuvo una posición ventajosa en el manejo de las infraestructuras tecnológicas de la TDT para el periodo del apagón, gracias a que no compartió el multiplex con los radiodifusores privados, lo que hizo más fácil el lanzamiento de sus programas TDT, evitando conflictos en su mantenimiento.

Multiplex	1 (MFN)	2 (SFN)	3 (SFN)	4 (SFN)	5 (SFN)
Broadcasters	RTVE	RTVE, Vevo TV y Net TV	Sogecable y La Sexta	Tele- cinco y Net TV	Antena 3 y La Sexta

FUENTE: elaborado por los autores con datos de <http://www.televisiondigital.es> y <http://www.mundoplus.tv>.

Actualmente, RTVE transmite cinco programas TDT, mientras los radiodifusores privados han lanzado un máximo de tres:

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

<i>Radiodifusores públicos</i>	<i>Programas digitales</i>	<i>Contenidos</i>
RTVE	TVE1 TVE2 24 Horas Teledporte Clan TV Ciudadano/Parlamento (Próximo lanzamiento)	Generalista Cultura, deportes, noticias, infantiles Noticias Deportes Niños y adolescentes Política/Administración

FUENTE: elaborado por los autores con datos de <http://www.rtve.es>.

<i>Radiodifusores privados</i>	<i>Programas digitales</i>	<i>Contenidos</i>
Antena 3	Antena 3 Antena Nova Antena Neox	Generalista Entretenimiento Niños y adolescentes
Telecinco	Telecinco Telecinco Sport Telecinco Estrellas	Generalista Deportes Ficción
La Sexta	La Sexta 1 Hogar 10	Generalista/entretenimiento Entretenimiento/casa/estilo
Sogecable	Cuatro CNN+ 40 Latino	Generalista Noticias Música
Net TV	Net TV Fly Music	Generalista/Ficción Música
Vevo TV	Vevo TV Tienda Vevo	Generalista Tele-compras

FUENTE: elaborado por los autores con datos de <http://www.mundoplus.tv>.

Los planes de RTVE incluyen el lanzamiento de dos programas digitales más en el curso de un mediano plazo, como DOCU-TV (documentales) y MKM-MQM (cultura). Además de que, desde junio de 2006, emite seis nuevos servicios: Guía Electrónica de la Programación (EPG), Teletexto Digi-

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

tal, Servicios de Información de Tráfico, Meteorología y Bolsa, y Emplea-T (un servicio amplio de acceso a ofertas de trabajo). Aunque estos programas representan únicamente el primer paso en la programación de televisión digital, es evidente que RTVE pretende ser identificada como un servicio público de televisión digital. Por otro lado, el radiodifusor español público ofrece ya algunas posibilidades interesantes como el mobil-TV, opciones de visionado y de escucha de programas ya emitidos, a través de un sitio web,²⁶ así como la emisión en vivo de sus programas accesible desde ese mismo sitio. En otras palabras, RTVE está trabajando con dos tipos de elementos para el nuevo tipo de gestión que demanda la televisión digital: 1) la fragmentación de la audiencia, y 2) una multiplicidad de sistemas de distribución (*delivery platforms*). Por lo tanto, no se trata sólo de un cambio tecnológico, sino también de un proceso real de convergencia, que contiene básicamente las siguientes variables:²⁷ a) una convergencia reguladora; b) una convergencia de mercado; c) una convergencia de medios y servicios; d) una convergencia de la red —en el sentido de que “la misma red es capaz de contener diferentes tipos de medios y servicios”—, y e) una convergencia de aparatos, puesto que “la terminal del usuario se convierte en multifuncional”.

Respecto de la convergencia como principal consecuencia de la digitalización televisiva, se ha señalado que modificará en profundidad la estructura de los mercados audiovisuales y generará un nuevo modelo de mercado televisivo en un futuro no muy lejano.²⁸ No obstante, algunos autores, relativizando las consecuencias de dicha innovación, apuestan

²⁶ www.rtve.es.

²⁷ Olaf, P., “Public Service Media: All Things to All People”, en Nissen, Ch. S. (ed.), *Making a Difference*, Eastleigh, John Libbey Publishing and European Broadcasting Union, 2006, pp. 97 y 98.

²⁸ Véase en Montero, J. J. y Brokelmann, H., *Telecomunicaciones y televisión. La nueva regulación en España*, Valencia, Tirant lo blanch, 1999, p. 491.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

por una convergencia relativa, de tal forma que las distintas plataformas actúen, no como sustitutivas unas de otras, sino de forma complementaria.²⁹

3. La reforma de la radio y televisión pública española (Corporación de Radio y Televisión Pública) y la era digital: desafíos y realidades en la nueva corporación bajo la supervisión de la Unión Europea

A. Planeación de la reforma (2005-2006): audiencia y financiación en crisis de la Corporación de Radio y Televisión Pública

Uno de los temas que han suscitado más polémica en el desarrollo de la TDT, por parte de la RTVE, es la paradoja de tener asignado un papel de liderazgo en este mercado, cuando sus índices de audiencia y sus finanzas están en crisis.

Evolución de la división del mercado de los principales canales de televisión nacional/regional

	<i>TVE1</i>	<i>TVE2/ LA 2</i>	<i>Antena 3</i>	<i>Telecinco</i>	<i>Porta (TV regional pública)</i>
1991	43,0%	14,2%	10,1%	15,9%	15,5%
1993	29,8%	9,6%	21,1%	21,4%	15,6%
1995	27,6%	9,2%	26,0%	18,5%	15,4%
1997	25,1%	8,9%	22,7%	21,5%	17,4%
1999	24,9%	8,1%	22,8%	21,0%	16,3%
2001	24,8%	7,8%	20,5%	21,1%	17,2%
2003	23,4%	7,2%	19,5%	21,4%	18,4%
2005	19,6%	5,8%	21,3%	22,3%	17,6%

FUENTE: elaborado por los autores con datos de GECA (2007).

²⁹ Ariño Gutiérrez, M., *Telecomunicaciones y audiovisual. Cuestiones disputadas*, G. Ariño Ortiz (dir.), Granada, Comares, 2003, p. 193.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

El descenso de audiencia indudablemente ha llevado a RTVE a una crisis financiera, a pesar de sus constantes insumos ilimitados de publicidad y de las ayudas financieras del Estado.

En el 2005, RTVE acometió un intento de reforma. La iniciativa no respondía sólo a una demanda interna, sino, sobre todo, a una petición de la Comisión Europea, materializada en su Comunicación a España de 2003: la Unión Europea consideró que tanto los fondos públicos que se destinaban a RTVE como la manera en la cual la institución gestionaba sus recursos, distaban de lo establecido en las cláusulas del Protocolo de Servicios de Radiodifusión Pública, Anexo del Tratado de Ámsterdam de 1997. En consecuencia, la Comisión Europea solicitaba al gobierno español que reformara RTVE, haciendo especial hincapié en el tema de la financiación. Con estos precedentes, el gobierno español nombró un Comité para la reforma del medio, denominado más tarde por la prensa como la “Comisión de Sabios”, por el perfil académico de sus miembros. A ellos se encomendó la redacción de un informe de cara a una nueva ley de RTVE, que incluyera, entre otras cuestiones, los mecanismos de nombramiento de su Consejo Directivo, criterios referentes a la programación y a la financiación del radiodifusor público. No fue una labor sencilla. RTVE había tenido 14 directores generales en los últimos 25 años—cuando se supone que cada uno de los directores se nombra por cuatro años—. No había existido una planeación estratégica de largo alcance, y los escasos planes de corto plazo diseñados habían fracasado; las deudas habían alcanzado cifras macroeconómicas hacía mucho tiempo; y la programación de TVE (la Televisión Pública) había competido por la audiencia en una batalla diaria con los radiodifusores comerciales. Como consecuencia, TVE había perdido su identidad como un servicio público.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

El Informe del Consejo de Sabios suscitó gran expectativa. Pero, contra lo esperado, no incluyó un diagnóstico detallado de la crisis financiera del ente público.

Aunque el informe fue sujeto a severa crítica, tiene análisis notables sobre la situación financiera de RTVE:³⁰

Hubo... aparente superávit hasta 1991, año del comienzo del déficit de explotación por la aparición conjunta de la competencia privada y una crisis del mercado publicitario... La reacción de los gobiernos sucesivos consistió en condonaciones puntuales y parciales de deuda entre 1993 y 1996 y aportaciones extraordinarias en 1999 (compensación por la privatización de Retevisión y devolución del IVA)... Como consecuencia de ello, RTVE ha venido experimentando fuertes pérdidas que ha tenido que compensar, recurriendo a los mercados financieros. La deuda comprometida con la banca nacional e internacional pudo llevarse a efecto pese a que la entidad se encontraba en quiebra técnica, gracias al reiterado aval del Estado... Los resultados de esa dinámica han sido internos y externos. En la gestión financiera han provocado el pago anual de unos intereses (más de 221 M€ en 2002 y en 2003) que agudizan la inviabilidad económica del modelo. En la dirección empresarial han orientado hacia una gestión irresponsable, no centrada en objetivos económicos precisos... Sobre todo... la búsqueda de la máxima captación publicitaria ha contribuido poderosamente a distorsionar las misiones de servicio público en la programación y en la producción de RTVE.

Año	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Pérdida (millones €)	234	572	546	692	412	697	648	654

³⁰ Informe, 2005, pp. 33 y 34.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deuda consolidada (millones €)	3976	4779	5547	6224	6892	7551

FUENTE: elaborado por los autores, con datos del “Informe de Sabios” (2006) y <http://www.uteca.com>.

Aparte de los insumos de la publicidad, la pérdida acumulada ha sido parcialmente cubierta por el subsidio constante del Estado: entre 1993 y 1996, dichas ayudas extras significaron cerca de 162 millones de euros por año. Esta situación se intentó solucionar inicialmente en el 2001 a través de la transferencia de RTVE al SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales), perdiendo su autonomía financiera, y requiriendo que RTVE operara bajo el mismo criterio económico que cualquier compañía del Estado. Después, en 2005, el Presupuesto General del Estado (Ley del 30 diciembre de 2005) incluyó una disposición adicional sobre la situación de RTVE, exigiéndoles un cambio en su gestión, con el fin de poder seguir recibiendo subsidios públicos.

El “Informe de Sabios” reconocía la inestabilidad financiera y proponía un nuevo perfil para RTVE, que debía:³¹ a) estar dotada de una estructura sólida con sus propios recursos, con veto total a las políticas de endeudamiento de carácter financiero; b) aplicar un sistema mixto de publicidad, patrocinio y financiamiento institucional; c) contar con una subvención por contrato-programa plurianual, dentro de un mandato-marco de horizonte temporal más amplio, vinculados ambos a las exigencias de servicio público; d) una reducción gradual de publicidad en radiodifusión pública dentro de un periodo de cuatro años, y aumento de patrocinio; y e) un incremento de acuerdos de carácter institucional con el

³¹ *Ibidem*, pp. 155 y 156.

fin de establecer mecanismos de financiación para acciones concretas.

B. Otros puntos importantes del “Informe de Sabios”

Además del tema financiero, el mayor problema de la radiodifusión pública española y europea, el “Informe de Sabios” se enfocaba en otros tres principales temas: 1) su figura legal como una corporación; 2) la base filosófica para TVE 1 y TVE 2; y 3) la discusión sobre los centros territoriales.

1) El Informe propone una transición institucional: la nueva forma propuesta para RTVE debía ser una corporación. De acuerdo con el documento, RTVE sería un tipo de “participación estratégica” en el mercado de la comunicación. Debía gozar de completa autonomía en el manejo de los servicios públicos de radio y televisión, incluyendo independencia del SEPI.³²

2) Las propuestas del Informe en relación a TVE 1 y TVE 2 señalan el marco filosófico de estos grandes programas de la televisión española. Sobre TVE 1 apunta que es un programa dominante que comprende todo tipo de géneros y audiencias audiovisuales, con un balance cuidadoso entre las demandas de la mayoría y de la minoría, y siempre con un criterio permanente de evitar que los contenidos dependan de los niveles de audiencia o de la lógica de la competencia con otros programas. Esto no excluye la búsqueda de nuevos formatos innovadores o la transmisión de programas culturales y de noticias incluso en horario estelar. Sobre TVE 2, el Informe dice:

Debe ser un canal complementario de servicio público, orientado a la satisfacción de las demandas, gustos e intereses de las

³² *Ibidem*, pp. 170-172.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

múltiples minorías existentes en la sociedad española. Debe ser el canal de los programas culturales y educativos... la emisora más atenta a la construcción europea, el espacio sistemático del derecho de acceso de las entidades sociales representativas.

Dentro de cuatro años, TVE 2 gradualmente dejará el esquema de publicidad para introducir el de patrocinio en su lugar.

3) Pero la cuestión más polémica fue la de los centros territoriales de RTVE. El informe afirmaba que estos centros estaban jugando un papel esencial al atender a las demandas regionales. En esta función contribuían a la descentralización de la industria de la producción audiovisual. Pero ese punto de vista fue muy criticado por el experto financiero del Consejo,³³ quien prefirió abandonar los trabajos del informe antes que firmarlo. En su opinión, los centros territoriales deberían cerrarse al menos en las regiones autonómicas donde funciona una televisión pública de la autonomía (y con cargo a sus presupuestos). En su opinión, en estos casos se daba una superposición de misiones y, en consecuencia, era innecesaria la presencia de un centro territorial de RTVE. Además, según datos aportados por Arnedo, el experto financiero, los costos económicos de estos centros eran muy elevados, constituían el 42.3% del total de la deuda de RTVE.

C. La Ley 17/2006 sobre Radio y Televisión de Titularidad Estatal: la conversión a una corporación

Finalmente, en junio de 2006 se aprobó la Ley 17/2006 de la radio y la televisión de titularidad estatal. La crítica princi-

³³ Arnedo, M. A., *La situación financiera de RTVE a comienzos de 2004: sus principales problemas y una propuesta de reforma*, Madrid, 2005, pp. 32 y 33.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

pal sobre la nueva regulación pone énfasis en que la anunciada reforma radical se ha convertido en una especie de continuación del pasado. Pero las medidas implementadas por la Ley son suficientes para reconstruir un nuevo modelo para la radio y televisión pública española.

La explicación del modelo de corporación aparece en el prefacio de la Ley como el resultado de la necesidad originada por el cambio producido en el mercado de la televisión, con más de 20 programas digitales en el ámbito nacional, y el aumento de la competencia en el regional y local. Un resumen de la Ley 17/2006 destacaría:

- a) RTVE es ahora la Corporación RTVE —una compañía pública limitada con capital estatal—;
- b) la Corporación RTVE es independiente del Gobierno;
- c) la idea de la TV como un servicio público cuyo titular es siempre el Estado, incluso en las televisoras comerciales, ha sido dejado atrás;
- d) introduce como algo específico de la televisión de titularidad estatal, la búsqueda de la “rentabilidad social”;
- e) las características esenciales de la nueva radio y televisión públicas son básicamente: 1) calidad de contenidos, y 2) el fomento de la producción audiovisual española y europea;
- f) se introduce —por la influencia del modelo de la BBC— el concepto de gestión “Contrato-Programa” entre el gobierno y la Corporación de Radio y Televisión Española (por tres años, dentro de un Mandato-Marco de nueve); a través de este Contrato-Programa serán concretados los lineamientos del servicio de radio y televisión pública para RTVE y se decidirán los recursos públicos asignados al servicio público ofrecido. El plazo amplio de nueve

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

- años pretende garantizar la independencia frente al gobierno;
- g) establece un límite al endeudamiento (artículo 31 sólo para la financiación de inversiones en inmovilizado material e inmaterial o para atender a desfases temporales de Tesorería);
 - h) la deuda histórica de RTVE será asumida por el Estado durante el 2007;
 - i) el modelo económico sigue siendo mixto: recursos públicos y publicidad (en un menor nivel que como estaba anteriormente);
 - j) el Consejo de Administración está compuesto por 12 miembros; ocho de los cuales son elegidos por el Parlamento, y los otros cuatro miembros son propuestos por los sindicatos, y después elegidos por el Parlamento;
 - k) el director de RTVE es nombrado por el Consejo de RTVE.

En cuanto a los deberes del servicio público, la nueva Ley establece en su artículo 3.3 que RTVE debe: *a)* promover los principios constitucionales y los valores civiles; *b)* garantizar información plural y certera con una distinción clara entre los hechos y las opiniones; *c)* facilitar el debate democrático y garantizar la libertad de expresión; *d)* promover la participación democrática a través de la realización del derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales representativos; *e)* promover el trabajo cultural español, principalmente las producciones audiovisuales; *f)* promover la cohesión territorial y, al mismo tiempo, la lengua española y la diversidad cultural; *g)* proteger y preservar los archivos audiovisuales históricos españoles; *h)* atender a la mayor parte posible de la audiencia en cuanto a cobertura geográfica y social como

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

su meta; j) promover los valores de la paz; j) promover el conocimiento y respeto al medio ambiente, y k) preservar los derechos de los menores.

Obviamente, la cuestión más relevante de esta nueva Ley será la manera de concretar la definición y financiación de las misiones de servicio público siguiendo las bases dispuestas en el Protocolo de Amsterdam, y desarrolladas por la Comisión y la Justicia Europea en los años posteriores, especialmente en las decisiones adoptadas por la Comisión en 2006, respecto de la financiación de la televisión pública holandesa y danesa.

4. Conclusión

Más allá de las variadas hipótesis al respecto, la realidad es que, en breve periodo, la televisión analógica dejará paso a la definitiva implantación de la televisión digital, culminada por la televisión digital terrestre, y tanto los Estados miembros, entre ellos España, como las instituciones europeas se enfrentarán a la obligación de regular el funcionamiento de la televisión en un contexto tecnológico radicalmente distinto del que motivó las legislaciones televisivas originales en sus diversas facetas. Una de las afirmaciones menos discutibles, respecto de la digitalización televisiva, es aquella que sostiene que el paisaje audiovisual, sometido a evoluciones técnicas permanentes, nunca llegará a estabilizarse. Por este motivo, conviene huir de soluciones rígidas y optar por un marco jurídico capaz de asumir las potencialidades técnicas del sector.

Podríamos decir que la implantación definitiva de la TDT en España y en el resto de Europa pone contra las cuerdas:

1. A los legisladores: los cuales deben evitar un marco legal extenso, desarticulado y desequilibrado que, como se ha demostrado, genera graves desajustes en el sector, y

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

optar por un nuevo marco jurídico estable, capaz de amortiguar los imprevisibles vaivenes tecnológicos, de satisfacer el interés general presente en esta actividad y de sacar el máximo rendimiento ante las futuras posibilidades tecnológicas. Entre las cuestiones centrales, la digitalización implica: repensar el papel tradicional atribuido a las televisiones estatales; redefinir las controvertidas misiones de servicio público en un nuevo contexto; concretar la financiación de dichas misiones según las pautas establecidas por la Comisión Europea en sus últimas decisiones; asegurar la convivencia pacífica y de competencia leal entre las cadenas públicas y comerciales tradicionales, y entre ellas y los nuevos agentes del mercado (servicios lineales y no lineales); articular un sistema de control eficaz, con autoridades independientes, capaz de ordenar los múltiples intereses presentes en dicho mercado; etcétera. Toda una amalgama de principios básicos que precisan de la reforma progresiva, y lo que es más importante de su posterior desarrollo, de todas las legislaciones audiovisuales europeas en el marco del derecho comunitario.

2. A los radiodifusores, especialmente de los radiodifusores públicos: con la excepción de Alemania y Reino Unido, que han intentado mantener un equilibrio en la televisión digital terrestre entre los radiodifusores públicos y privados, la mayoría de los países de la Unión Europea están produciendo marcos normativos con privilegios atribuidos a los radiodifusores públicos, con la finalidad de mantener las posiciones prominentes que suelen poseer en el mercado analógico. Pero estas ventajas legales no parecen ser suficientes para mantener la mencionada posición de liderazgo. Tal y como ocurre en el caso de España. La reforma propuesta en este país por el Informe sobre la Reforma de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal en 2006 (más conocido como el Informe del Consejo de Sabios) ha sido el precedente de la Ley 17/2006 de Radio y Televisión de Titu-

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

laridad Estatal. La nueva normativa significa la conversión en una corporación, consecuentemente con: a) una estructura de gestión diferente; b) independencia frente al Gobierno; c) y financiamiento limitado del Estado, de créditos bancarios y de los insumos de publicidad. Las televisiones, también los entes públicos, si quieren subsistir y mantener su cuota de mercado, deben reinventarse, aprovechando y desarrollando las posibilidades que ofrece el nuevo marco legal.

3. Por último, a los ciudadanos: ya que un nuevo panorama mediático necesita de unas diferentes pautas de consumo. A esta cuestión, las autoridades comunitarias la han bautizado como “alfabetización mediática”, y han destacado en la nueva directiva de servicios de comunicación audiovisual.

5. Bibliografía

ARIÑO GUTIÉRREZ M., *Telecomunicaciones y audiovisual. Cuestiones disputadas*, G. Ariño Ortiz (dir.), Granada, 2003.

ARNEDO, M. A., *La situación financiera de RTVE a comienzos de 2004. Sus principales problemas y una propuesta de reforma*, Madrid, 2005.

AZURMENDI, A. (dir.), *La reforma de la televisión pública española*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

BIPE Consulting (eds.), *Digital Switchover in Broadcasting. A Study for the European Commission*, DG Information Society, 2002. http://www.europa.eu/information_society/policy/econm/doc/info_centre/public_consult/digital_switchover/wor_ddab.pdf. Consultado en 2006.

BROWN, A. y PICARD, R. (eds.), *Digital Terrestrial Television in Europe*, Londres, Lawrence Earlbaum, 2005.

BRUGGER, R., *Strategy for the Transition from Analogue to Digital Terrestrial Television in Germany*, Institut für

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

Rundfunktechnik, Conferencia en International Telecommunications Union, 2000. <http://www.itu.int>. Consultado en 2006.

CONSEJO PARA LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD ESTATAL (2005), Informe, Madrid.

Decisión de la Comisión Europea sobre las Ayudas Económicas Adoptadas por las Autoridades Danesas a Favor del Ente Público TV2/Danmark (OJ L 59, 23.3.2006).

Decisión de la Comisión Europea de 22 de junio de 2006 relativa a la Financiación *Ad Hoc* para los Entes Públicos de Radiodifusión Holandeses (OJ L 49, 22.2.2008, pp. 1-24)

EUROPEAN COMMISSION (1996), COM (1996) 443 final, Communication from the Commission, Services of General Interest in Europe.

——— (2000), COM (2000) 580 final, Communication from the Commission, Services of General Interest in Europe.

——— (2001), COM (2001) 320 final, Communication from the Commission on the Application of State aid Rules to Public Service Broadcasting.

——— (2003), COM (2003) 270 final, Green Paper on Services of General Interest.

——— (2003), COM (2003) 541 final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee of the Regions, on the Transition from Analogue to Digital Broadcasting (from Digital “Switch-Over” to Analogue “Switch-Off”).

——— (2003), COM (2003) 784 final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Future of European Regulatory Audiovisual Policy.

AZURMENDI / MUÑOZ-SALDAÑA / RODRÍGUEZ-PARDO

- (2004), COM (2004) 374 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-White Paper on Services of General Interest.
- (2005), COM (2005) 204, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Accelerating the Transition from Analogue to Digital Broadcasting.
- (2006), Commission Directive 2006/111/52/CE, Amending Directive 80/723/EEC on the Transparency of Financial Relations between Member States and Public Undertakings.
- GECACA, *El anuario de la television 2005/06*, Madrid, Geca, 2007.
- GRIFFITHS, A., *Digital Television Strategies: Business Challenges and Opportunities*, Nueva York, Palgrave Mac Millan, 2003.
- GUTIÉRREZ, E., *RTVE digital. El papel de la radiotelevisión pública*, 2005. Conferencia en <http://www.suc.es>. Consultada en 2005.
- LANGE, A. (ed.), *Developments in Digital Television in the European Union, Report for the European Audiovisual Observatory*, 1999, <http://www.obs.coe.int>. Consultado en 2005.
- MORAGAS SPLÁ, M. de, Jornadas sobre “El impacto de las nuevas tecnologías en el futuro de la radio y de la televisión”, véase ponencia en <http://www.rtve.es/eventos/jornadas/ponencia19.html>.
- MUÑOZ-SALDAÑA, M., *El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

REDEFINIENDO EL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

OLAF P., “Public Service Media: All Things to All People”, en NISSEN, Ch. S. (ed.), *Making a Difference*, Eastleigh, John Libbey Publishing and European Broadcasting Union, 2006.

PAPATHANASSOPOULOS, S., *European Television in the Digital Age: Issues, Dynamics and Realities*, Londres, Polity Press, 2002.

SMITH, P., “The Politics of UK Television Policy: the Introduction of Digital Television”, *International Journal of Communications Law and Policy*, núm. 3, 1999. <http://www.ijclp.org>. Consultado en 2006.

TRACEY, M., *The Decline and fall of the Public Service Broadcasting*, London, Oxford University Press, 1998.