

LA CRISIS DE LA TELEVISIÓN COMO “SERVICIO PÚBLICO”

Luis Núñez Ladevéze

Las objeciones conceptuales al criterio de que “la televisión es un servicio público esencial”, sea pública o sea privada, podrían acaso considerarse como pasatiempo intelectual o mero escrúpulo teórico si, a fin de cuentas, en el plano práctico las cosas funcionaran razonablemente.

La situación de la televisión en España resulta especialmente paradójica porque, hablándose habitualmente de un mercado publicitario de televisión privada, el panorama se caracteriza por la inflación de televisiones públicas y un oligopolio de televisiones privadas. Hay tres televisiones públicas por cada televisión privada concedida: las dos cadenas de la televisión estatal, destinada, por su propia concepción, a estar dominada por el partido gobernante y cuyo déficit presupuestario aumenta de año en año; y las televisiones autonómicas, también destinadas a ser dominadas por los partidos políticos en las comunidades respectivas y cuyo déficit aumenta de modo no menos alarmante. Pero, además, muchas emisoras locales de televisión, actividad declarada en sí misma constitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1994, están emitiendo sin ser legalmente reguladas. Lo mismo ocurre con las televisiones por cable. Un enorme sector de actividades que podría emprender la sociedad civil se encuentra anquilosado mientras en otros países se hallan en tal expansión que será difícil que, cuando el actual u otro proyecto de ley se apruebe en el Parlamento, una industria nacional pueda competir con la extranjera.

Tanto la televisión pública como las privadas son consideradas en la legislación española como un “servicio público esencial de titulari-

dad estatal”. Resulta extraño que una televisión comercial pueda ser considerada igual que una televisión pública como un “servicio público esencial”. Pero es esa consideración común la que explica que la televisión pública sea incongruentemente una televisión tan comercial como las privadas y un anómalo soporte publicitario, y que las televisiones privadas hayan de ser aprobadas por el sistema político de concesiones administrativas. Los problemas que ha de afrontar la industria televisiva en España, en particular, y, en Europa, en general, –su endémica incapacidad para competir con la televisión norteamericana y japonesa– son consecuencia de la aplicación de ese principio que actualmente se encuentra en revisión en toda Europa. Pero el problema se hace más acuciante si se tiene en cuenta que la principal causa de la crítica situación en que se halla la televisión en España, pública o privada, y de que la televisión por cable y la local estén en nuestro país todavía a la espera de una regulación razonable y coherente con sus posibilidades de implantación y expansión, sea su indistinta regulación como “servicio público”.

La crisis de la televisión europea

Mientras la televisión fue monopolio en Europa, pudo servir de soporte publicitario sin tener que adaptarse a condicionamientos comerciales. Las cosas cambiaron rápidamente en cuanto la necesidad de competir en el mercado internacional incitó a que se suprimieran los monopolios. En España, al tener que rivalizar con las autonómicas, también absurdamente comerciales, y después con las privadas, los programadores de la televisión estatal dejaron de tener la iniciativa sobre los criterios de programación y se vieron obligados a adaptarse cada vez más a los condicionamientos del mercado publicitario, desentendiéndose de los principios en que, según la letra de la ley, ha de inspirarse una programación que ha de ser un “servicio público esencial”. Forzada por tales condicionamientos, es ridículo siquiera plantearse si los programas responderán alguna vez a los hipotéticos criterios ideales –sean los que fueren éstos– que justifican una televisión pública.

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 de producción europea, desarrollada en torno a televisiones estatales, fue incapaz de resistir la invasión de la poderosa industria privada americana y japonesa. Las televisiones públicas, cada vez más costosas, hubieron de reducir la producción propia y comprar programas baratos en el mercado internacional para aliviar sus presupuestos. 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 a las grandes palabras con que los gremios empresariales y laborales más afectados por la invasión de la producción televisiva extranjera argumentaron para solicitar la protección de sus amenazados intereses. En la llamada "declaración de Delfos" se expresan esos criterios. Se trataba, en general, de productoras, escritores, guionistas, directores de cine y realizadores de televisión formados en los monopolios cuyos intereses se veían en peligro a causa de la propensión de las televisiones a producir programas muy baratos o a comprar los 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 un sistema de cuotas de programación. Con o sin "directiva" la crisis se ha manifestado imparable especialmente para las televisiones públicas.

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 para mantener una audiencia que de día en día decrece, las televisiones públicas europeas se enfrentan desde entonces 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 las estrategias propias de un negocio privado.

El asunto de fondo consiste en cómo promover una industria de producción televisual tan competitiva como la norteamericana y la japonesa, cómo potenciar la creatividad y racionalizar y modernizar la producción para que sus productos puedan concurrir en el mercado internacional sin necesidad de que hayan de ser protegidos para asegurarse una cuota de programación. 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 la situación, aumenta la impotencia y crecen interesadas quejas contra la imparabable “colonización cultural”.

El caso de España

También en España la confluencia de la hipertrofiada televisión pública con el oligopolio de televisiones privadas suscitó la inevitable rivalidad entre empresas en sí mismas dispares, pero cuyos planteamientos han de responder al único criterio de “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. Lo máximo a lo que se puede aspirar es a 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 quimérica es aún la pretensión de que la programación de la televisión pública atienda a fines de utilidad pública (suponiendo que tales fines fueran definibles) mientras se la alienta 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 Europa, a causa de la inviabilidad de la noción de “servicio público”, 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 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 públicos selectivos y la concepción de la pantalla como un elemento particular 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 no brota 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 efecto de una innovación técnica que abre posibilidades a nuevos modos de determinación de las audiencias y de sus gustos y necesidades.

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 "mercado interés general", y orientada la programación de las otras por las preferencias de la audiencia, ya que esa división de funciones llevaría a la desaparición de la televisión pública por consunción de la audiencia. No cupo esperar de la voluntad política que, al concederse el oligopolio privado de televisión, la "televisión pública" dejara de ser lo que hasta entonces había sido: un medio para influir en la opinión pública. Pero si de hecho la televisión pública del Estado ha dejado de ser la solvente y segura institución que era, es porque, como ha ocurrido en toda Europa, la concurrencia en el mercado con las televisiones privadas ha puesto en evidencia que la noción de "servicio público" es inaplicable a un mercado competitivo de televisión. Se intenta vanamente gestionar un servicio público recurriendo a la estrategia de los negocios privados y, a la vez, a que el servicio responda a un criterio público difundiendo la producción propia, fomentando la cultura endógena y sirviendo al interés general. Los datos muestran que no es posible cumplir simultáneamente ambos objetivos porque se excluyen mutuamente. La situación sería menos traumática para el porvenir de las televisiones públicas si no existiera un mercado internacional de lo audiovisual. Pero tratar de evitar la invasión de productos ajenos, más

baratos y mejor realizados, más adaptados a los gustos genéricos de la audiencia sin entrar en competencia con ese mercado, o compitiendo con condicionamientos que sitúan al competidor en situación inicial de desventaja, es como tratar de resolver la cuadratura del círculo.

La “guerra de tarifas” publicitarias

El debilitamiento de la televisión pública, que se manifiesta en su impotencia para detener el endeudamiento enfermizo, obliga a discutir el problema adicional de su anómalo sistema de financiación. Por un lado, las televisiones públicas pueden recurrir al presupuesto público del Estado o de la comunidad respectiva, y, en cierto modo, aunque las disposiciones eludan esta forma de financiación, el progresivo endeudamiento obligará a aumentar ese tipo de recursos; por otro lado, se nutren de publicidad comercial recurriendo a los mismos procedimientos de captación de recursos que las televisiones privadas. Puede hablarse a este respecto de una competencia desleal de la cual las televisiones privadas se quejan con razón a pesar de que, cuando alegremente solicitaron del favor político la concesión administrativa, estos métodos que ahora rechazan eran los únicos previsibles. La denuncia de que las televisiones públicas incurren en competencia desleal está fundamentada. Pero eso no quita que las televisiones de cobertura general se muestren incapaces de adaptarse a las exigencias de renovación de la industria audiovisual.

Además, la crisis de la industria televisiva se produce, en España, en condiciones de mercado todavía favorables a estas televisiones de cobertura general, pero esas condiciones son, indudablemente, transitorias, pues no se ha desarrollado la televisión por cable ni la local. Aunque, obviamente, los recursos publicitarios de estas nuevas modalidades de la industria de la televisión son de naturaleza diferente, no dejará de tener repercusión en la distribución de la audiencia y de la publicidad de las televisiones convencionales. Las arbitrarias limitaciones impuestas en el vigente proyecto legal de regulación de la televisión local y por cable, que prohíben la emisión de publicidad desde las 18 a las 24 horas, dejan en evidencia qué intereses privados quedarán protegidos si el arbitrario proyecto se aprueba.

En parte a causa del estancamiento de la inversión publicitaria, en parte por la dificultad de competir con el sistema de doble financiación de las televisiones públicas, pronto se desencadenó la "guerra de tarifas" publicitarias entre las televisiones. La caída fue espectacular en 1992 y aumentó en 1993. Los descuentos medios ofrecidos por los canales 1 y 2 de TVE fueron del 57 y del 70% respectivamente. Los autonómicos ofertaron una media de descuentos del 64%. Tele 5 y Antena 3 ofrecieron descuentos del 81% y del 82%. La inversión total de publicidad de 1992 en medios de comunicación fue de 589.000 millones de pesetas, lo que supuso un aumento del volumen de la inversión de un 6,9% con relación a 1991. De esta inversión total en medios de comunicación, la publicidad en las diez cadenas de televisión fue de 211.000 millones de pesetas, un 3,5% más que en el año anterior, incremento inferior, por tanto, al destinado al conjunto de los medios. Pero los costes ascendieron a 350.000 millones.

Si se hubieran aplicado los precios señalados en las tarifas, la inversión publicitaria en televisión debió haber alcanzado en 1993 más de 823.000 millones de pesetas. Sin embargo, el volumen real de publicidad destinado a los medios de comunicación fue un 7% menor que en el año anterior, quedando en 551.500 millones de pesetas, de los cuales la inversión neta en televisión fue de 205.000 millones de pesetas a causa de los enormes descuentos aplicados, un 4% menor que en 1992. Los ingresos publicitarios siguieron estancados en 1994. El recurso a la autopublicidad para retener audiencia y la necesidad de compensar con más tiempo publicitario la pérdida causada por la disminución de tarifas fue la causa de que el aumento del tiempo dedicado a la publicidad rebasara los límites legales. En 1992 se emitieron 493.147 anuncios por televisión durante un tiempo de 181.900 minutos, lo que supuso un aumento del 21,5% del tiempo del año anterior para un descenso de la inversión publicitaria del 4%. En 1993 aumentó un 26% el número de anuncios, pero el cuarenta por ciento de los cerca de setecientos mil anuncios emitidos fueron destinados a la promoción de programas de las mismas cadenas emisoras. La crisis no se manifiesta en la televisión pública con menor gravedad que en las privadas. Con excepción de Canal Plus, la híbrida cadena de pago que ofrece servicios generales de información, documentales y series para adaptarse a las exigencias de la ley de 1988, y servicios codificados de pago, que tiene al grupo Prisa como princi-

pal accionista, todas las televisiones perdieron dinero en los dos últimos ejercicios.

La competencia desleal de las televisiones públicas y la desaforada rivalidad por mantener o ganar audiencia perturba también la estrategia de las empresas ya que contribuye a aumentar los precios de determinados programas, especialmente los deportivos que se venden en exclusiva a una cadena. Las televisiones autonómicas, jugando con la ventaja de la doble financiación, compraron los derechos de retransmisión en exclusiva de la Liga de Fútbol Profesional de España hasta la temporada 1997-1998 por 54.000 millones de pesetas. Esta elevación artificial de los derechos de retransmisión deportiva obliga a las dos cadenas privadas a buscar programas de gran audiencia más baratos, principalmente series norteamericanas. La programación infringe las cuotas de la directiva europea, pero las televisiones se justifican arguyendo que no tienen otra salida que el abaratamiento de la programación. España es actualmente el segundo mercado para las productoras norteamericanas por el número de películas teletransmitidas.

Usadas como instrumentos de persuasión de los partidos gobernantes, la programación de las televisiones públicas deja de responder a los criterios de utilidad pública que las justifican para convertirse, en la práctica, en instrumentos de retención de la audiencia, lo que obliga a una programación que compita con la de las televisiones privadas. Pero como no están condicionadas por la necesidad de obtener un rendimiento comercial, los responsables no dejarán de acumular gastos ya que podrán recurrir al erario cuando sea preciso. Se comprende, pues, que la deuda acumulada de las televisiones públicas en España alcance en la actualidad el medio billón de pesetas y siga aumentando de forma continua.

El mercado y la renovación de las telecomunicaciones

La inadecuación jurídica de las normas que regulan la televisión es una de las causas de su debilidad. El problema consiste en que el concepto legal es, en la práctica, inaceptable porque por mucho que se quiera adaptar la explotación mercantil de la televisión a la condición de "servicio público" la pretensión resulta inútil. A causa del de-

sajuste entre las pretensiones conceptuales y las perspectivas que se ofrecen a la explotación de la televisión en un mercado abierto, la regulación queda siempre detrás de lo que sería posible y será necesario afrontar tarde o temprano. El sector de las telecomunicaciones está experimentando una transformación mundial tanto tecnológica como legislativa, por la necesidad de transmitir datos entre ordenadores separados por grandes distancias. Eso significa que hay que sustituir la infraestructura antigua por redes de banda ancha, redes de televisión por cable y, en especial, por fibra óptica, únicos medios capaces de transportar el volumen de información requerido para atender estos servicios. A esos nuevos sistemas de transporte y conexión se los denomina "autopistas de la información". La novedad consiste en que los usuarios puedan tener acceso por un solo conducto a un volumen de información inconmensurable. De aquí que, a propósito de las "autopistas de la información", se comience también a hablar de la "sociedad de la información". En Estados Unidos se ha iniciado un plan general de construcción de una infraestructura de información mediante un sistema de red de redes que proporcione teléfono y video digital interactivo a todos los ciudadanos. El Informe Bange-mann se propone el mismo objetivo para la Unión Europea. Las nuevas posibilidades técnicas han obligado a debilitar el sistema convencional de monopolios controlado por los Estados. Junto a la transformación técnica se asiste al cambio de estatuto jurídico: del monopolio regulado al sistema de competencia regulada, y no son pocos los economistas que proponen la total liberalización arguyendo que las limitaciones del negocio y de la productividad se deben a las interferencias en un mercado que debería ser completamente libre.

En 1984 se acabó con el monopolio estatal del sistema de telecomunicaciones norteamericano, que se dividió en siete grandes compañías regionales y permitió la creación de empresas dedicadas a la explotación de servicios de larga distancia. Desde entonces el ímpetu liberalizador ha ido avanzando progresivamente de la mano de un cambio tecnológico incesante que ha convertido a las multinacionales americanas en líderes del mercado mundial. Cualquier familia norteamericana de clase media tiene acceso mediante los servicios de televisión por cable y por satélite o más de treinta canales de televisión, a los que hay que añadir fax, teléfono portátil, correo electrónico, conexiones de multimedia, servicios de datos. El imponente crecimiento

de nuevos servicios facilitado por las nuevas tecnologías ha modificado las pautas laborales, siendo cada vez más frecuentes los negocios familiares que se gestionan dentro del domicilio aprovechando las crecientes posibilidades que ofrece la combinación de la telecomunicación y la informática. El Senado aprobó recientemente un proyecto que liberaliza aún más las telecomunicaciones, aunque rechazó la liberalización total del sector optando por un sistema de competencia menos regulado. La liberalización en el Reino Unido ha tenido efectos no menos llamativos que en Estados Unidos.

El monopolio a debate

El monopolio "natural" de Telefónica comenzó a quebrantarse, en España, a partir de la forzada liberalización de los servicios de transmisión de datos y de los equipos terminales. La no menos imperativa liberalización de la telefonía móvil y la concesión de una segunda licencia a Airtel contribuirán a avanzar en el camino de la privatización que, según los planes de la Unión Europea, tras la discusión del Plan Bangemann, habrá de ser plena en 1998. La legislación actual que regula las telecomunicaciones ha quedado envejecida con relación al programa de la Unión Europea antes de poder aplicarse. El debate es, pues, imperativo ya que una de las cosas que se discute es por qué disponer sólo de un segundo operador cuando lo que está en juego es el inicio y fortalecimiento de una industria derivada propia que sea, una vez más, capaz de desarrollarse a pesar de la competencia arrolladora de las grandes empresas multinacionales, principalmente norteamericanas. El debate está servido porque los responsables de impulsar la liberalización de las telecomunicaciones son los que decididamente representan y defienden los privilegios de la compañía monopolista. El ministerio de Obras Públicas ha optado por representar a Telefónica en un informe equívocamente denominado "La liberalización de las telecomunicaciones en España" y en el resumen editado a finales de 1993 sobre "Aspectos fundamentales de la liberalización de las telecomunicaciones". El Tribunal de Defensa de la Competencia replicó a la visión gubernamental con la edición de un informe significativamente titulado "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño

causado por los monopolios". La lectura de ambos informes, cuyos títulos son en sí mismos expresivos, es recomendable a los interesados en profundizar en los argumentos patrocinados, por un lado, por quienes tratan de proteger artificialmente la estabilidad laboral de la compañía Telefónica y, por otro, por quienes tratan de favorecer una industria productiva, competitiva, capaz de evolucionar al ritmo de la renovación tecnológica y de la competencia internacional. La crisis es manifiesta cuando todavía no ha comenzado la inminente difusión de la televisión temática por cable ni se ha extendido con el vigor que cabe prever la conexión por satélite. Todo parece indicar que el intento de cuadrar el círculo de una televisión estatal que sea a la vez un "servicio público" y un "servicio comercial" resultará, aunque las condiciones legales no se modificasen, cada vez más traumático.

En una situación tan equívoca, no cabe esperar que haya vencedores o vencidos porque todos resultarán vencidos. Resulta significativo que la inversión publicitaria en televisión haya permanecido constante en los últimos tres años a pesar de la incorporación de las televisiones privadas. Pero aunque esa inversión sea constante, los gastos de las distintas televisiones no han hecho más que ir aumentando progresivamente. La televisión pública más que incitada a competir en el terreno de la privada se ve obligada a defender un territorio en el que antaño era el único señor y que va perdiendo día a día. ■■