El interés general y la libertad individual

Descripción

Las aguas de la televisión pública están revueltas en todas partes, en toda Europa. La televisión pública es un problema en Alemania, justamente desde el momento en que aparecieron las televisiones privadas y con ello se hizo notoria la necesidad de racionalizar el sistema — lo que luego se ha nominado el «sistema dual de televisión»—. Lo es también en Italia, en donde en la actualidad se está discutiendo un polémico proyecto de ley, conocido como «Ley Gasparri», que afecta al conjunto de los medios de comunicación y que incluye algunas disposiciones en materia de concentración de medios. En Portugal se discute la competencia desleal de la televisión pública respecto de la televisión privada. Hace poco, ha habido una decisión de la Comunidad Europea en relación con Portugal y en relación con Italia. Pasa incluso en el Reino Unido. Aquí ha salido varias veces a colación el totémico modelo de la BBC que, sin embargo, por sus derivas comerciales en los últimos años, incluso también por su independencia, es un modelo sometido en la actualidad a discusión.

Nuevarevista.net

Podríamos sin duda hablar de «crisis institucional de la televisión pública», no con una connotación negativa sino como relativo a un momento de cambio, de renovación profunda. Porque las cosas han cambiado radicalmente desde que han aparecido las televisiones privadas. Prueba de esta difícil adaptación son estos ya casi quince años de difíciles relaciones entre lo público y lo privado, a propósito de la televisión.

Por centrar un poco el tema, voy a detenerme en tres de los que me parecen principales problemas que tiene planteados en nuestros días la televisión pública.

¿COBERTURA PÚBLICA DE UN INTERÉS GENERAL?

La genealogía de la televisión en toda Europa ha sido una genealogía pública. Todos hemos nacido con la televisión pública y nos hemos criado con la televisión pública y, por tanto, propendemos a ver que la televisión pública es lo natural. Incluso el artículo 23 de la Constitución se refiere a la creación de una comisión parlamentaria para el control de las televisiones públicas.

Sin embargo, como bien ha dicho el Tribunal Constitucional, no hay que interpretar este artículo 23 de la Constitución como una obligación de la existencia de medios de comunicación social públicos. Y es que, aunque estemos muy acostumbrados a convivir con la televisión pública, parece que hay que recordar que la televisión pública no tiene una legitimación intrínseca, que no se justifica por sí misma, sino que la televisión pública es una actuación pública. Y como cualquier actuación pública, solamente

puede desarrollarse en la medida en que se trate de una actuación necesaria, proporcionada, justificada y en la medida en que el espacio de la función que trata de ser cubierto desde la televisión pública no sea cubierto por el conjunto de los medios televisivos.

En otras actividades —la prensa por ejemplo— aceptamos que la iniciativa privada es capaz, por sí misma, de satisfacer todas las exigencias que plantea el medio; por tanto, no hay ninguna razón para quebrar este mismo razonamiento cuando hablamos de la televisión pública. Aquí no estamos descubriendo nada nuevo, sencillamente estamos sacando las exigencias, en último término, de nuestra forma de ordenación pública, de nuestra forma constitucional, de que lo privado es el mundo de la libertad y lo público es el mundo del interés general, el particular puede hacer lo que le venga en gana, la Administración solamente puede actuar para servir el interés general, si el interés general necesita ser servido y si los instrumentos que se aplican son necesarios, proporcionados, etc.

Otra cuestión distinta es si en el panorama televisivo actual existe o no espacio para la televisión pública. ¿Quién sabe? Quizá algún día nos escandalicemos de la existencia de televisión pública, como desde luego hoy nos escandalizaríamos de la existencia de prensa pública. Piensen ustedes cuál sería nuestra opinión si hoy el Estado lanzase un periódico, un periódico, justamente, para defender el pluralismo.

PROGRAMACIÓN GENERALISTA DE CALIDAD

Nuevarevista.net

No obstante, quizá la televisión pública pueda seguir en nuestros días, hoy por hoy (en el futuro, no se sabe) ocupando un espacio que, por el momento, empíricamente, no aciertan a satisfacer las televisiones privadas. En definitiva, yo creo que la televisión pública puede desarrollar en nuestros días la función de llevar a cabo una programación generalista de calidad. No sé si se puede definir mejor la función de servicio público que como lo hizo la última enmienda a la Ley de Presupuestos de 2002. Creo que cabe convenir en todo caso en que hay una serie de características que marcan criterios generales atendibles, como esa atención prioritaria a la información, á la educación o a la cultura, o esa promoción de programas que reflejen la realidad histórica actual o la realidad de nuestro país, o el debate intelectual, el debate social, el debate político, o una serie de emisiones cinematográficas que no incluyan contenidos o calidades que no sean asumibles por el conjunto de la población. En definitiva, estamos ante algo valorativo.

Pero en la medida en que parezca necesario a los poderes públicos que la televisión pública aporte esa programación generalista de calidad porque no es suficientemente aportada por los programadores privados, en esa medida seguirá teniendo cabida la televisión pública. De hecho, el apostar por la televisión pública tampoco nos singularizaría a los españoles, este es el horizonte que se expresa en todos los países europeos. En ellos, y pese a mis palabras iniciales, la televisión pública sigue teniendo una mala salud de hierro en todas partes. No conozco ningún sitio donde realmente, a corto plazo, la televisión pública vea en peligro su existencia.

Por otra parte, el interés de los gobiernos por mantener la televisión pública es lo suficientemente acusado como para incidir en los organismos internacionales, que también echan un capote a la televisión pública. La actitud del Consejo de Europa y la actitud de la propia Unión Europea (aquí se ha nombrado antes el Protocolo del anexo al Tratado de Ámsterdam) permiten, en definitiva, que los Estados, si valoran la conveniencia de seguir teniendo televisiones públicas, las mantengan.

¿INTERVENCIONISMO SIN ESCASEZ DE CANALES DE DIFUSIÓN?

Una de las razones tradicionales de intervención en el medio fue siempre la escasez de espectro radioeléctrico. Se decía que la principal diferencia entre la prensa escrita y la televisión estribaba en que la libertad de empresa tenía un dominio casi ilimitado en la prensa escrita, porque cualquiera podía poner una imprenta y lanzar un periódico, pero que, en cambio, y por razones estrictamente técnicas, el acceso a los medios de telecomunicación, a los medios televisivos o a los medios de radio, era un acceso restringido en razón de la escasez del espacio radioeléctrico; y como se suponía que solamente dos, tres o cuatro concesionarios podían llevar a cabo la actividad, esto obligaba, en consecuencia, a ordenar el medio, a calificarlo como servicio público, a otorgar concesiones, etc.

Estas razones, sin embargo, que sirvieron para desatar toda una corriente intervencionista, han quedado cada vez más en entredicho, porque el desarrollo tecnológico en la televisión permite que estas limitaciones técnicas sean progresivamente parte del pasado. Desde luego, el espectro radioeléctrico cada vez permite un uso mayor, y será cada vez más grande, cuando se concluya el apagón analógico y todas las emisiones sean digitales. Pero, además de las emisiones hercianas terrestres, tenemos el satélite, con una capacidad casi ilimitada para emitir canales; y tenemos la televisión por cable, tenemos televisiones a distintos niveles territoriales, etc. Ciertamente, llevado al límite, sigue persistiendo un cierto argumento de escasez. Al final el espectro radioeléctrico, teóricamente, sería escaso. Pero de hecho ofrece un número de posibilidades hoy suficientemente elevado como para que ese argumento deje de pesar en la ordenación del medio.

Nuevarevista.net

Por otra parte, el fenómeno de la convergencia tecnológica, que permite que las distintas infraestructuras de transporte puedan ser utilizadas para el transporte de los canales de televisión, añade también una no desdeñable posibilidad de pluralismo. En este momento llevan incluso ya varios años tratando de poner en marcha, compañías como Telefónica por ejemplo, el programa «imagineo», es decir, a través del cable telefónico conducir también vídeo bajo demanda o también televisión. Ya veremos a dónde va a parar todo eso. Y aunque se viene hablando desde hace mucho tiempo, hace sólo un par de semanas que saltaba a la prensa la noticia de que las eléctricas están también poniendo en marcha envíos de canales de televisión a través de los hilos de la luz.

TELEVISIÓN A LA CARTA

Se dice que marchamos hacia una televidencia a la carta. La posibilidad de seleccionar no sólo canales, sino incluso programación, una vez que con la digitalización se ponga en marcha la interactividad de la televisión, parece ser que lo generalista podría perder fuerza a favor del televidente a la carta. Ante ese nuevo horizonte de cambio, habría que plantearse cuál podría ser la función de la televisión pública.

De nuevo, no veo cuál puede ser la función de la televisión pública dentro de diez o doce años, no sé si va a seguir teniendo o no justificación. Pero de momento yo creo que una de las funciones de la televisión pública puede ser, precisamente, la apuesta tecnológica. Porque la transición hacia la televisión digital está siendo más complicada de lo esperado. Los operadores no encuentranfácilmente el modelo de negocio que les permita ir hacia la televisión digital y al Gobierno estoseguramente le quitará el sueño, porque no podemos quedarnos atrás en la transición hacia el mundodigital. Probablemente uno de los cometidos que podría cumplir la televisión pública en este momento,es precisamente liderar la apuesta por contenidos digitales.

Yo creo que, por otra parte, el modelo de televisión a la carta, el modelo de televisión estrictamente personal, no se va a producir, al menos en un futuro próximo. En este sentido no veo problema para la televisión pública. Únicamente habría quizá que tomar nota de alguna de las consecuencias que llegaría a tener esta mayor capacidad de elección.

TELEVISIONES AUTONÓMICAS

La Constitución atribuye al Estado la competencia para fijar las bases generales para el modelo televisivo, por tanto el Estado tiene la última palabra para decidir cuál es el marco global que han de respetar todas las televisiones, estatales, autonómicas y locales. Ahora bien, de eso a configurar (como sigue configurando la ley del tercer canal) la televisión autonómica como una televisión estatal, donde de hecho los entes que gestionan el tercer canal son concesionarios del Estado. No sólo son concesionarios del Estado, sino que la ley del tercer canal les obliga a mantener una estructura organizativa muy rígida, tienen que configurarse necesariamente como entes públicos, y esto hace que cuando quieren introducirse algunos modelos organizativos más flexibles haya que bordear la legalidad.

Nuevarevista.net

Lo tenemos ahora, recientemente, con el caso de la televisión valenciana. Se respeta formalmente la legislación del tercer canal porque se ha configurado en ente público, un ente público que recibe una concesión y luego toda la programación se saca a concurso. Ya me contarán qué es eso, un ente público que saca a concurso toda su programación. Lo que pasa es que la Comunidad Valenciana no puede hacer otra cosa, porque está constreñida por la ley del tercer canal.

Cuestión distinta es que la misma exigencia de justificación que se pide para la televisión del Estado, hay que pedirla también para las televisiones de las comunidades autónomas. Y a ese respecto no basta sencillamente con decir «lengua vernácula y cultura propia». «Lengua vernácula y cultura propia», en la medida en que la organización de un medio televisivo sea una razón necesaria, justificada, proporcionada. Porque si resulta que la lengua vernácula y la cultura propia están suficientemente atendidas por el sistema educativo o por la prensa libre, por las productoras, etc., eso ya no vale como justificación exclusiva o prioritaria para la televisión pública autonómica.

En definitiva, sobre el primero de los tres problemas que les enunciaba, que era la necesidad de justificar la televisión pública, podríamos decir que, hoy por hoy, sí está justificada, a condición de que rectifique en aquello en lo que tiene que rectificar; pero nadie, en cambio, puede decir si va a seguir estando justificada dentro de cinco o diez años.

FINANCIACIÓN

En Europa predomina una televisión fundamentalmente pública. En muchos países europeos, la financiación procede del establecimiento de tasas o cánones. A veces se ha planteado aquí la oportunidad de establecer una financiación vía tasa o canon. Son muchos los problemas que plantea este tipo de financiación, problemas derivados de la propia necesidad de recaudar esas tasas, esos cánones que tendrían que pagar los televidentes, problemas derivados del coste político de actualizaciones de esos cánones, que hacen que por motivos políticos la televisión pueda depender de los gobernantes de turno. Hoy la televisión llega al 100% de los hogares, por tanto este parecería un sistema poco eficiente de recaudar ingresos para la televisión.

Si se opta por un modelo de financiación predominantemente público, parece razonable que esa financiación proceda directamente de las arcas del Estado. Lo cual podría, seguramente, venir completado por la emisión de una financiación complementaria con ingresos comerciales. Ingresos comerciales que, como es frecuente en toda Europa, deberían estar limitados en cuanto al montante de publicidad. Unos topes máximos de emisión de publicidad como complemento de la financiación de la televisión pública, parecen también exigidos.

Para terminar con el problema de la financiación, naturalmente nada de esto tiene sentido si no se toman dos medidas en relación con la televisión pública. En primer lugar, hay que zanjar definitivamente la deuda histórica de televisión, hay que hacer borrón y cuenta nueva. Cuestión que no es nada sencilla, porque como antes decíamos, la deuda histórica de la televisión asciende a un billón de pesetas. Los responsables del PSOE enfatizan que la deuda tiene que ser asumida directamente por el Estado; el señor Rajoy parece que tiene ya un programa para reabsorber esa deuda a lo largo de los próximos diez años. Si ustedes estuvieron ayer aquí, tienen mejor información que yo, porque supongo que el presidente de la SEPI avanzaría algo acerca de cuáles son los planes para reabsorber esta ingente deuda que tiene la televisión pública.

Nuevarevista.net

Por tanto, nada de lo que hemos hablado antes tiene sentido si no se acaba, en primer lugar, con la deuda histórica de Televisión Española. Y, en segundo lugar, no estaríamos resolviendo el problema sino estableciendo sencillamente un parche si no acometiésemos las reformas estructurales, organizativas, de personal, que son necesarias en materia de RTVE. Es decir, la situación, como decíamos al principio, ha cambiado. La televisión monopolista tiene que competir en este momento con un mercado crecientemente diversificado, un mercado en el que existen otros agentes, y un mercado en el que se produce con otros costes y otras tecnologías. Y, por tanto, ninguna empresa ni pública ni privada puede producir con costes ineficientes.

LA ORGANIZACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA

Les resumo brevemente el tercer problema, el problema de la organización de la televisión pública, porque se cuestiona el modelo organizativo actual. Y se cuestiona por dos razones.

La primera de ellas, porque se dice que el director general de RTVE no tendría que ser elegido y nombrado por el presidente del Gobierno, sino que tendría que ser designado por las Cámaras. Antes se ha dado una respuesta que me parece bastante atendible, es decir, no se cieguen con las abrumadoras mayorías políticas que se pueden conseguir en las Cámaras parlamentarias, porque eso no es garantía de despolitización, al final las cosas están tan politizadas como siempre. Y, en el mismo sentido, yo sería muy prudente a la hora de introducir nuevos órganos de los llamados administraciones independientes. Antes se ha puesto sobre la mesa la posibilidad de establecer un

consejo de control de contenidos, como un órgano capaz de velar por la pureza, el equilibrio o la no disfunción de las programaciones. Sería muy prudente sabiendo que este es un modelo muy extendido en toda Europa. Pero pasa que a veces lo que está muy extendido no es necesariamente lo bueno. Es verdad que este modelo está muy extendido en Alemania, en Francia, en Inglaterra, en Estados Unidos pero, en todos esos países, este modelo está cosechando críticas. Las está cosechando, en definitiva, porque las pretendidas administraciones independientes tienen luces y sombras, y tienen más sombras de las que a veces se pone de manifiesto.

En primer lugar, porque no existen garantías técnico jurídicas perfectas para lograr la plena independencia de sus medios. Al final, ni mayorías cualificadas, ni nombramientos superiores al plazo de la legislatura, ni rígidos sistemas de incompatibilidades. Todo esto es muy conocido en Estados Unidos, país del que viene todo esto. Es muy peligroso seguir creyendo en el mito de la participación. Díganlo, si no, por ejemplo, los alemanes. Cada ente público de Radio Televisión Alemán está dirigido por representantes de las distintas fuerzas políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas, etc. Pensar que por establecer un órgano de carácter participativo vamos a conseguir trasladar la pluralidad de la sociedad, es algo ingenuo.

Al final, todo esto tiene un enorme riesgo, que es el de la pretendida objetividad en las decisiones. Y esa pretendida objetividad en las decisiones casi nunca se consigue; son muy pocos los puntos absolutos de coincidencia de todo el mundo. Al final, las preferencias corresponden a criterios subjetivos, a intereses concretos y, muchas veces, es preferible que esos criterios subjetivos, que esos intereses concretos estén identificados en cada decisión a que estén escondidos sobre la base de pretendidas objetividades que no se dan nunca. Por tanto, puede salimos el tiro por la culata. Podemos nombrar unos órganos tan politizados como antes, si nos descuidamos, además, que sirvan a concretos intereses y que, además, no nos estemos enterando de ello, porque al final decidirá con la pretendida asepsia y objetividad que, en la práctica, no existe nunca.

Nuevarevista.net

Fecha de creación
29/11/2003
Autor
José Carlos Laguna de Paz