

## **INFORME DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA SOBRE LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO**

### ÍNDICE

1. Introducción
2. Necesidad de medios de comunicación de titularidad estatal
3. Definición de servicio público. Funciones
4. Articulación jurídica
  - 4.1. Designación de los órganos directivos
  - 4.2. Financiación, organización y gestión, indicadores y evaluación
5. Contenidos de programación idóneos

### **1. Introducción**

La reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal es una tarea muy importante que debería ir incluida o pareja a la elaboración y aprobación de una Ley General del Audiovisual que:

- Unificara la amalgama legal actual con relación a los medios audiovisuales (abarcando todas las tecnologías actuales de producción y emisión y estando abierta a las futuras; los distintos ámbitos de cobertura; la gestión directa o indirecta...)
- Creara el Consejo Audiovisual Nacional.

Poniendo por delante este requisito, el asunto que nos atañe en esta ocasión es propiamente la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal. Partimos de la base de que los dos modelos, público y privado, pueden convivir en armonía si se reordena el sector y se define el papel que debe de tener cada uno de ellos.

Estas reformas también deben aplicarse a los terceros canales que igualmente presentan un gran nivel de endeudamiento y un extraordinario servilismo político al gobierno de cada Comunidad Autónoma.



## **2. Necesidad de medios de comunicación de titularidad estatal**

Actualmente, la existencia de unos medios de comunicación públicos que estén exclusivamente al servicio del ciudadano es más necesaria que nunca. En los últimos tiempos, los medios privados han demostrado claramente que el fin último de su actividad es la consecución de beneficios económicos, soportando una mayor presión aún, en este sentido, con sus respectivas salidas a Bolsa. El resultado es que los medios privados, a la postre, trabajan por los intereses de los grupos empresariales que los poseen, los anunciantes y los accionistas que exigen resultados. Además, en el terreno propiamente informativo, lejos de convertirse en portavoces de opiniones independientes frente a los medios públicos, las privadas tampoco han conseguido librarse de la influencia de fuertes grupos políticos o económicos por lo que su independencia editorial no está en absoluto garantizada.

Por su parte, los medios públicos tampoco han demostrado estar suficientemente a la altura de lo que se merece el ciudadano. Desde la llegada de las privadas, su programación ha ido derivando a planteamientos cada vez más mercantilistas, alejándose progresivamente de cumplir con eficacia su misión de servicio público y adoleciendo constantemente de servilismo gubernamental.

La reforma que se pretende tiene que tener bien claro que la actividad mediática no puede reducirse a una mera oportunidad de negocio, ha de contar siempre con un componente de servicio público.

La UNESCO ha reconocido la labor de los medios de comunicación como un bien social y, por lo tanto, responsabiliza a los Estados de garantizar este bien para sus ciudadanos, a pesar de las fuertes tendencias de concentración y homogeneización que promueve la economía mundial.

En Europa, se parte del principio irrefutable de que una sociedad democrática moderna no puede existir sin unos medios de comunicación ampliamente disponibles y accesibles, que reflejen la pluralidad social y que no estén dominados por ningún punto de vista exclusivo, ni controlados por ningún grupo de interés

En este sentido, es necesario citar el Protocolo de Amsterdam, del cual resulta el acuerdo unánime de los estados miembros de la Unión Europea para reforzar el servicio público de radiodifusión, al considerarlo



directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación. De acuerdo con estos principios, el Protocolo declara textualmente que:

"Las disposiciones del tratado constitutivo se entenderán sin perjuicio de la facultad de los estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público según como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y la competencia de la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, siendo preciso tener en cuenta la realización de la función de dicho servicio público".

Así, en la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados sobre el servicio público de la radiodifusión (25 de enero de 1999), no sólo se reiteraron los principios del Protocolo de Amsterdam, sino que se interpretaron en un sentido aún más favorable al servicio público cuando se declaró que:

- Los servicios públicos de radiodifusión tienen que aprovechar el progreso tecnológico para el cumplimiento de su función.
- Un acceso amplio de los ciudadanos a los diferentes canales y servicios, sin discriminaciones y en condiciones de igualdad de oportunidades, constituye una condición previa necesaria para cumplir la formalidad específica de los servicios públicos de radiodifusión.
- Los servicios públicos de radiodifusión son un instrumento de gran importancia para poner al alcance de los ciudadanos los beneficios de los nuevos sistemas audiovisuales y de información, y de las nuevas tecnologías.
- Debe mantenerse y reforzarse la capacidad de los servicios públicos de radiodifusión de ofrecer a la población programas y servicios de calidad, incluyendo el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital.
- Es preciso que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una programación diversificada según la función que les hayan asignado los estados miembros respectivos, a fin de atender la sociedad en su conjunto y, en este sentido, se legitima que los servicios públicos de radiodifusión hagan lo posible para llegar a una amplia audiencia.



No parece necesario extenderse más para demostrar que la existencia de unos medios de comunicación de titularidad estatal fuertes es algo comúnmente aceptado y deseado, debido a sus inherentes funciones democráticas, culturales y sociales.

Una vez establecida esta premisa, es necesario abordar los siguientes conceptos:

- Definir las funciones de los medios de comunicación públicos de forma precisa.
- Reformar su articulación jurídica, precisamente para legitimarlos como fórmula más democratizadora, garante de una programación de calidad.

### **3. El servicio público. Funciones de los medios de comunicación de titularidad estatal**

La gestión pública debe fundamentarse en el servicio a principios y valores que no pueden ser alcanzados o garantizados suficientemente sólo a partir del mercado.

El Tratado de Amsterdam atribuye a los Estados miembros "... la obligación inexcusable de establecer y definir de forma precisa y transparente el servicio público televisivo específicamente encomendado a aquellas empresas públicas a las que se otorga financiación, de tal modo que dicha financiación pueda justificarse plena y detalladamente en las concretas cargas y obligaciones encomendadas a esas específicas empresas". Una vez definido, RTVE debe asumir el compromiso de llevar ese interés general a todos los hogares.

En este sentido, les remitimos un extracto del documento "La definición del modelo de servicio público en el sector audiovisual", elaborado y publicado en los Quaderns del CAC, núm. 10, en octubre 2001 por el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, en el que se describen las funciones de servicio público y con el que estamos plenamente de acuerdo.

(...) A la hora de definir la misión de servicio público, una de las primeras cuestiones que hay que resolver desde una perspectiva general es la de determinar si debe incluir las tres funciones clásicas de informar, formar y entretener, o bien si ha de limitarse a las dos primeras, renunciando al



entretenimiento por considerar que en ésta no se da ningún componente de interés público.

Ésta es una opción política sobre la cual hay que tener en cuenta, sin embargo, varios aspectos: en primer lugar, el marco comunitario no excluye expresamente la función de entretenimiento de la definición del servicio público y, en realidad, la admite implícitamente cuando considera que la programación de servicio público puede tener vocación diversificada y mayoritaria de audiencia. En segundo lugar, en el contexto del derecho comparado se ha optado normalmente por incluir las tres funciones citadas en la idea de servicio público. En tercer lugar, tampoco hay que olvidar que privar a los medios públicos de radiodifusión de la función de entretener (deportes, espectáculos, cine, concursos, etc.) puede tener el efecto de colocarlos en una posición claramente marginal. Finalmente, la concepción de la cultura y de los servicios de interés público que excluyen el entretenimiento corresponde a una visión anacrónica e instrumental de la cultura, a menudo reducida sólo a algunos ámbitos del conocimiento y separada de lo que la antropología y los estudios culturales llaman las "formas de vida".

Por lo tanto, sería deseable que la programación de servicio público cumpliera las citadas funciones, siendo el aspecto distintivo respecto a los otros medios de gestión privada el elemento de la calidad de esta programación. La exigencia de servicio público tendría, pues, que focalizarse en esta dirección para conseguir unos estándares de calidad no condicionados por la necesidad imperiosa de conseguir la mayor audiencia. La función de entretenimiento de la televisión pública tendría que evitar la difusión de programas que por su contenido - y a pesar de su potencial éxito de audiencia- entrasen en contradicción con los valores que han de inspirar el comportamiento de los poderes públicos, especialmente en cuanto a la dignidad de la persona.

El marco legal vigente no prevé una definición detallada y precisa de la noción de servicio público. La norma principal en este sentido sigue siendo el artículo 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión. Según el citado artículo, la actividad de los medios públicos debe inspirarse en los principios siguientes:

- La objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones.
- La separación entre informaciones y opiniones, la identificación de quien sustenta las últimas y su libre expresión, con los límites del apartado 4 y del artículo 20 de la Constitución.



- El respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico.
- El respeto al honor, la fama, la vida privada de las personas y los derechos y libertades reconocidos en la Constitución.
- La protección de la juventud y de la infancia.
- El respeto a los valores de igualdad recogidos en el artículo 14 de la Constitución.

Ahora bien, como dice expresamente la ley y el resto de la normativa citada, se trata de principios inspiradores y no propiamente de la definición de una tarea concreta y precisa de la misión de servicio público. En este punto se plantea, sin embargo, una cuestión previa como es la de determinar si esta labor de mayor concreción tuviera que hacerla la ley o si tuviese que tener su reflejo en un mandato-marco del Parlamento o en el contenido del contrato-programa que ha de definir los objetivos de RTVE.

La solución idónea no parece que tenga que pasar por la opción entre una de las alternativas, sino por una combinación de mecanismos. Las previsiones legales son hoy marcadamente escasas y es evidente que conviene establecer un marco regulador más preciso. Pero por otra parte, también es evidente que la tarea de concreción de la Ley está limitada por fuerza y si realmente se quiere definir exhaustivamente el alcance, las condiciones y las obligaciones de la función de servicio público, no hay duda que instrumentos como el mandato-marco del audiovisual o los contratos-programa tendrán que ser fundamentales para conseguirlo.

En cualquier caso, en este contexto, la definición de la misión de servicio público tendría que ajustarse a los objetivos que ya en el año 1993 formuló la Unión Europea de Radiodifusión (UER) respecto al audiovisual público y que enumera como especificidades de los servicios públicos:

- Una programación para todos;
- Un servicio de base generalista con ampliaciones temáticas;
- Un forum para el debate democrático;
- Libre acceso del público a los principales acontecimientos;
- Una referencia en materia de calidad;
- Una abundante producción original y un espíritu innovador;
- Una vitrina cultural;
- Una contribución al refuerzo de la identidad europea, como también a sus valores sociales y culturales;
- Un motor de la investigación y del desarrollo tecnológico.



Compartiendo estos objetivos de la UER en cuanto a las directrices que tendrían que inspirar la misión de servicio público de los medios públicos audiovisuales, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya propone la asunción completa de las funciones siguientes:

- **Función de preservación de las garantías democráticas:**

Relativa a la necesidad de garantizar la expresión plural en las sociedades democráticas, asegurando la libre expresión y la confrontación de ideas. La apuesta por un modelo de servicio público civil, independiente de las mayorías políticas coyunturales queda reforzada por la existencia de una autoridad independiente elegida por el Parlamento. Satisfacer el interés general significa fomentar el debate plural sobre cuestiones de interés público, ser herramienta de cohesión social, contribuir a la credibilidad ante la multiplicidad de canales y fuentes disponibles, garantizar el acceso universal y de información para todos los ciudadanos y equilibrar las tendencias monopolísticas en el ámbito de la comunicación y las telecomunicaciones.

- **Función informativa:**

Incluye la función informativa y la garantía de respeto a la independencia profesional y al pluralismo.

- **Función económica:**

Relativa a la asunción del papel de motor de la industria audiovisual y de buena parte del espacio cultural propio. Dinamización de la propia economía con la creación de un grupo público potente con un modelo industrial capaz de competir en el mercado audiovisual interior y exterior. Función también de innovación, de capacitación y de formación de capital humano.

- **Funciones estratégicas de desarrollo de las comunicaciones:**

Relativa a las aportaciones, cada vez más amplias, que deben atribuirse a la televisión pública para el equilibrio del sistema de comunicaciones en conjunto y para impulsar los nuevos escenarios de la digitalización: cable, TDT, satélite. Esto afecta a múltiples áreas. La más reconocida es la relativa a la función de motor de la producción audiovisual, pero también cabe considerar otras funciones importantes, como la de estímulo de los ámbitos más reducidos de la televisión (local), o la más nueva función de estímulo de la presencia de la comunidad en Internet, la creación de nuevos medios en línea y la posibilidad de convertir las corporaciones públicas de radio y televisión en portales de comunicación en Internet. Esto significa incorporar



las nuevas potencialidades de las redes, sistemas y tecnologías para devenir un grupo multimedia con criterios de servicio público.

- **Función política:**

Relativa al estímulo de la participación de la ciudadanía en la vida política. Garantizar el acceso a una información plural y diversa que permita al ciudadano formarse una opinión equilibrada como miembro de una sociedad democrática. Fomentar la credibilidad y el respeto hacia las instituciones de gobierno y el sistema democrático. Garantizar la libertad de expresión a las minorías y a los discursos no hegemónicos.

- **Función social:**

Relativa a la oferta de programas de interés social, favorables al bienestar de las personas. Es el caso, por ejemplo, de programas de soporte a la actividad agrícola, a la ocupación, a la tercera edad, a la educación sanitaria y la educación ambiental.

También, claro, de manera específica, aportando todos los servicios adicionales que contribuyen a facilitar el acceso a la programación a personas con discapacidades sensitivas.

- **Función cultural:**

Relativa a la información y a la promoción en la televisión de cuestiones vinculadas al teatro, la danza, la música, el cine, la literatura, el arte y la arquitectura, entre otras, como áreas del conocimiento humano, y su difusión debe ser asumida como un compromiso de los servicios públicos de comunicación, en contraposición a la tendencia de la mayoría de productos comerciales que menosprecian sus compromisos estéticos y culturales.

- **Función educativa:**

Relativa a la necesidad de reconsiderar la utilización de la televisión para finalidades educativas, tanto por lo que respecta a la educación permanente como al soporte al sistema educativo a todos los niveles. Todo ello cubriendo el amplísimo abanico de campos de subdivisión posible: servicios para las escuelas, educación musical, difusión científica, etc.

- **Función divulgadora:**

Relativa a la necesidad de socializar el conocimiento. El crecimiento del conocimiento científico y técnico es tan acelerado que resulta imprescindible hacerlo transparente a la sociedad, para garantizar la



igualdad de oportunidades. También la asunción de una voluntad pedagógica imprescindible para facilitar la integración y la incorporación social plena de colectivos con dificultades para adaptarse al ritmo de cambio de la sociedad.

- **Función interrelacional:**

Relativa a la puesta en contacto público de colectivos profesionales, sociales, culturales, políticos habitualmente inconexos. Función de plaza pública, de intercambio de conocimiento especializado, de escaparate de la diversidad.

- **Función identitaria:**

Relativa a la creación de espacios audiovisuales para la proyección de las identidades culturales y lingüísticas que conviven y enriquecen nuestro país. Crear sinergias de producción, programación y distribución entre todas las regiones del espacio cultural y colaborar especialmente con culturas europeas que se enfrentan a retos culturales y lingüísticos similares a los nuestros.

- **Función de calidad:**

Esta función va referida a todos los ordenes, desde la gestión especialmente esmerada y responsable que corresponde a un medio público hasta la calidad de la programación, en términos estéticos, experimentales, pero también en términos de respeto y promoción de la creatividad sin interrupciones (publicitarias) ni manipulaciones. Para que la programación de calidad sea considerada de servicio público debe combinarse con audiencias amplias. Los usuarios tienen derecho al cumplimiento estricto de la programación tanto en lo que se refiere a contenidos como a puntualidad.

- **Función de equilibrio territorial:**

Relativa a la necesidad de garantizar una cobertura realmente nacional que contemple la diversidad comarcal y local, o la especificidad de lugares y grupos en el entorno metropolitano, así como las diferencias y los gustos de las minorías étnicas y sociales.

- **Función movilizadora de valores:**

Relativa a la necesidad de definir también abiertamente y manifiestamente las formas de intervención positiva de la televisión a la sociedad, como medio de alcance multitudinario: para suprimir la violencia, combatir discriminaciones, promover la tolerancia, etc. Difusión de los valores positivos.



- **Función impulsora de la interactividad:**

Relativa a facilitar a toda la ciudadanía el acceso a la administración y a los servicios de carácter público, aprovechando la capacidad creciente de interactuar por el mando que la digitalización de la TV proporciona a los usuarios.

- **Función guía:**

Relativa a aportar información al ciudadano sobre los mecanismos para seleccionar con criterio el alud de programas y servicios que se le ofrecen a través de la oferta de los medios digitales, suministrándole una guía electrónica de programas y el acceso orientado y cómodo, hasta donde sea posible, a todo tipo de servicios.

La misión de servicio público que contienen estas funciones siempre debería tener presente una visión de la audiencia concebida más como ciudadanía que como consumidores. (...)

#### **4. Articulación jurídica**

Para poder reformar o solucionar cualquier asunto primero hay que localizar los problemas, estudiarlos y después proponer el remedio. Los problemas actuales de RTVE, a grandes rasgos, son:

- El modelo de gobierno del Ente no garantiza la independencia política, imprescindible para lograr credibilidad y dar verdadero servicio, con informaciones, cuando menos, veraces y honestas.
- En cuanto a los objetivos del grupo, el cumplimiento de la misión de servicio público ha sido relegado por alcanzar el éxito de audiencia, lo que ha provocado distorsiones en el mercado televisivo y un descenso en la calidad de los contenidos de la pública.
- El doble sistema de financiación ha distorsionado el mercado y, a pesar de lo que pudiera pensarse, ha derivado en una situación de endeudamiento además de en una excesiva dependencia de los ingresos publicitarios, lo que condiciona su programación.
- La burocratización administrativa, el tamaño, las estructuras organizativas obsoletas... dificultan una gestión eficaz y un riguroso control del Ente y del gasto.



Soluciones habrá muchas y para todos los gustos pero en todas ellas debe primar:

- El servicio público, que es la verdadera razón de ser de estos medios.
- La calidad, como objetivo básico en todas sus programaciones.
- Independencia. Las privadas pueden estar influidas por grupos políticos o empresariales, eso es complicado de controlar. Por ello, los ciudadanos tienen derecho a contar con un canal público que responda sólo ante los intereses generales de la sociedad y no a los dictados de grupos políticos o económicos.
- El cumplimiento escrupuloso de la legislación.
- Gestión económica eficaz que frene y/o solucione el imparable endeudamiento.

Enumeradas las máximas a conseguir lo más importante ahora son los mecanismos que se implanten para conseguir esos objetivos. De ellos dependerá el éxito de la reforma.

#### **4.1. Designación de los órganos directivos**

##### Consejo de Administración

La reforma debería abordar dos frentes: la composición y el sistema de designación de dichos consejeros y del director general.

##### Composición

Se considera necesario despolitizar totalmente este órgano con el fin de profesionalizarlo. Es imprescindible que los consejeros, como personas que toman las decisiones de un medio audiovisual, sean profesionales y/o expertos del medio o de disciplinas complementarias.

A los candidatos se les exigirá una dilatada experiencia (no como algo teórico sino comprobado, por ejemplo 10 años) y tradición en la defensa del servicio público. A un órgano del que dependen gran parte de las fuentes de información de la población de este país no tiene porqué exigírsele menos que a los miembros, por ejemplo, de las instituciones más importantes del Estado (CGPJ, TC...) Al margen de las tendencias políticas, legítimas, de cada uno de los candidatos, es conveniente que éstos no respondan ni a los intereses ni a las órdenes de ningún partido político.

El Consejo de Administración podría estar formado por 11 miembros con un mandato que durase 6 años, para que se solapen entre legislaturas.



- Nombramiento

Para lograr una composición plural, no condicionada totalmente por una única institución, podría considerarse esta fórmula:

- 5 miembros nombrados por el Consejo Audiovisual Nacional
- 3 miembros nombrados por el Parlamento
- 3 miembros nombrados por el Senado

Todos estos nombramientos se deben realizar con el apoyo de dos tercios de los miembros que formen estos organismos/instituciones. Se advierte aquí la vital importancia de que se consiga crear un Consejo Audiovisual Nacional independiente porque, de lo contrario, condicionaría todo el proceso.

- Director General

Debería ser nombrado por el Consejo de Administración.

- Cargos directivos

Según un reportaje aparecido en prensa recientemente, “en 1987 había 281 altos directivos para 14.000 trabajadores, con una proporción de 48,8 de los segundos por cada uno de los primeros; hoy hay 307 altos directivos para mandar a 8.594 empleados, con una proporción de 27,9 a 1. Pese a la llamativa situación de RTVE durante estos años, el plantel de altos directivos ha crecido mientras se reducía muy notablemente el de subordinados.”

Si estos datos resultan ser ciertos, se ve imprescindible solucionar esta situación mediante una revisión de los cargos actuales, una definiendo de las necesidades en función de los objetivos marcados y el consiguiente reajuste de cargos directivos a dichas necesidades.

Serán nombrados por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General.

- Plantilla

RTVE tiene una estructura organizativa, diseñada a principios de los años ochenta, caracterizada por su dimensión (una plantilla de 8.901 trabajadores personas), por la complejidad de su configuración jurídica (por un lado un ente público -RTVE- y, por otro, dos sociedades anónimas -TVE y RNE-), por la dispersión geográfica (17 centros territoriales de TVE y 62 emisoras regionales, provinciales, locales y comarcales de RNE; 18 corresponsalías en el exterior de TVE y 9 de RNE) y de unidades de negocio (tres canales generalistas y cinco temáticos en TVE, seis canales de radio, un sello discográfico, la Orquesta y Coro de RTVE y el Instituto de Formación



Audiovisual) y por la rigidez de sus normas de funcionamiento (por el derecho aplicable y los sucesivos convenios laborales).

Se trata de un modelo diseñado en un momento en el que RTVE actuaba en régimen de monopolio, que no se ha adaptado a los múltiples cambios habidos en el panorama radiotelevisivo (competencia de las emisoras de televisión privadas y autonómicas y desarrollo tecnológico, fundamentalmente), y que hoy se revela claramente obsoleto. Otro factor que incide en esa situación es la posterior entrada de España en la Comunidad Europea que establece un nuevo marco aplicable a la radio y televisión pública.

En relación con la plantilla, el objetivo realmente prioritario es explorar las posibilidades de optimizar su contribución a la mejora de los resultados del Ente a fin de lograr el saneamiento financiero de acuerdo con la cultura de rentabilidad empresarial. Con este fin, habrán de arbitrarse mecanismos que optimicen la gestión del personal y que faciliten el establecimiento de incentivos retributivos y de promoción profesional, la reducción de categorías profesionales y, en definitiva, que doten de una mayor flexibilidad a la política de recursos humanos.

- Comisión de control en el Parlamento

No sería necesario reformarla.

- Consejos Asesores de los Centros Territoriales de RTVE en las CCAA

Habría que plantearse la forma de sacarles el máximo partido posible o, de lo contrario, plantearse su funcionamiento y su continuidad.

- Consejo Audiovisual Nacional

No sería propiamente un órgano de gobierno de RTVE pero, entre sus múltiples funciones, podrían establecerse algunas de las que ejerce el Board of Governors de la BBC. La principal: asegurar que RTVE oriente todas sus acciones hacia el servicio público. En el caso del órgano inglés, éste aprueba las estrategias y políticas adoptadas por el Consejo de Administración de la BBC; establece los objetivos; controla y supervisa las actuaciones del Ente; controla y supervisa el cumplimiento de las obligaciones legales y de las directrices del Consejo de Administración; se asegura de la contabilidad pública y determina la remuneración de los miembros del Consejo de Administración, entre otros. Las planteamos como opciones a estudiar.



## **4.2. Financiación, organización y gestión, indicadores y evaluación**

### **- Financiación**

La actual situación económica de RTVE está determinada por dos circunstancias: un importante y crónico déficit corriente y, consecuencia directa, de lo anterior, un alto nivel de endeudamiento. Así, los resultados consolidados de RTVE son sistemáticamente negativos por el fuerte desequilibrio existente entre sus gastos e ingresos de explotación y el sostenimiento de una importante carga financiera.

En el Consejo Audiovisual de Navarra no disponemos de datos económicos suficientes para elaborar una propuesta seria en cuanto al modelo de financiación así que nuestra aportación está encaminada principalmente a apuntar ciertas pautas o máximas que sería recomendable seguir, según nuestra opinión.

Creemos que la principal fuente de financiación debería continuar siendo los Presupuestos Generales del Estado pero RTVE, al elaborar sus presupuestos y en el transcurso del año, no debe contemplar en absoluto el recurso al endeudamiento. Unos presupuestos determinados por un contrato-programa, una gestión eficaz, un control del gasto riguroso y un aprovechamiento máximo de los recursos disponibles deberían ser suficientes para comenzar a sacar a RTVE del pozo económico en el que se halla.

Paralelamente, es necesario reducir la dependencia al mercado publicitario poniendo estrictos límites a la emisión de publicidad. Estos ingresos teóricamente no deberían superar el 30% de los ingresos de RTVE. Esta medida puede considerarse contraria al saneamiento y a conseguir una financiación suficiente para el Ente pero es absolutamente necesaria porque: 1) RTVE debe dejar de competir con las privadas por el mercado publicitario, y 2) la reducción de la emisión de publicidad y el cumplimiento de unas reglas más estrictas (por ejemplo, no interrupciones de programas o sólo las mínimas, menor número de minutos en cada bloque publicitario...) significan automáticamente un aumento en la calidad de las emisiones (uno de los objetivos de RTVE).

La posibilidad del cobro de un canon es positiva para el objetivo de saneamiento económico y la financiación pero también es absolutamente impopular y, además, presenta ciertas debilidades administrativas y políticas.



- Por ejemplo, la cuantía del canon es fijada por el Parlamento lo que sitúa de nuevo a RTVE bajo la dependencia política.
- Por otro lado, su adecuado funcionamiento presupone una ciudadanía proclive al cumplimiento de la normativa, consciente de la importancia de la televisión pública y de la necesidad de realizar un visible esfuerzo económico para su sostenimiento. De lo contrario, su establecimiento conllevaría insalvables dificultades recaudatorias y extensas bolsas de fraude, imposibles de atajar sin una costosa maquinaria burocrática.
- Además, el canon plantea el problema de todos los impuestos indirectos, que no son progresivos y, en consecuencia, no discriminan en función del nivel de renta de los distintos usuarios.
- La experiencia nos dice que en el resto de los países en los que funciona, los ingresos que las televisiones públicas obtienen del canon se han estancado en las últimas décadas debido, en primer lugar, a la imposibilidad de mantener las ventas de televisores. Asimismo, han influido en su estancamiento las lógicas excepciones de pago decididas políticamente (pensionistas, parados, pobres, etc.), la evasión creciente de su abono y el hecho de que su incremento no ha alcanzado la subida del coste de la vida y la inflación concreta de la industria audiovisual.

Quizás podría aprovecharse la inminente puesta en marcha de la TDT para convencer al ciudadano del cobro del canon con argumentos más sugestivos pero no deja de resultar una medida muy complicada.

Otro inconveniente, ¿habría que pagar canon diferente para los medios de comunicación públicos de diferentes ámbitos de cobertura (nacionales, autonómicas, locales...) o se distribuiría esa cuantía entre todas? Quizás no merezca la pena, en ese caso.

No creemos que haya que dejar de estudiar la posibilidad porque es una fórmula con la que funcionan algunos de los medios de comunicación públicos con más prestigio en Europa pero queden por delante estas incógnitas que sería necesario responder.

#### - Organización y gestión

Por lo visto hasta el momento, la principal reforma debe realizarse en la forma de gestión, administración y control de los presupuestos, no buscando puramente la rentabilidad económica sino combinando el máximo cumplimiento de la misión de servicio público con una relación de ingresos y gastos equilibrados. Para ello, el Consejo Audiovisual de Navarra considera muy interesante la propuesta que en octubre de 2001 presentó el



Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre “La definición del modelo de servicio público”. En ella, se propone un modelo de financiación y de gestión basada en la transparencia y proporcionalidad, y articulado en torno a un mandato-marco y un contrato-programa. Aunque el estudio del CAC se refiere a los medios públicos catalanes, creemos que es extrapolable al ámbito nacional. Así, la secuencia lógica para el establecimiento de objetivos sería:

1. *Definición general de servicio público en el ámbito audiovisual*

En esta definición no se debería distinguir entre programas de servicio público y comerciales (como se ha pretendido desde diversos sectores) y, en consecuencia, establecer contabilidades separadas para cada función porque entendemos que la idea de servicio público debe abarcar TODA la programación en su conjunto, es decir, todos los programas deben tener una finalidad de servicio público (cada uno en su género) y la forma en que éstos estén distribuidos en la parrilla (la función de los programadores) también es una herramienta de servicio público.

Entendemos que el entretenimiento también es parte de esa misión o ¿acaso una serie de ficción que, además de entretener, promueva valores constitucionales o fomente comportamientos solidarios no es servicio público? ¿Y un concurso que fomente el conocimiento o que divulgue cultura? Lo que hay que cuidar es no caer en frivolidades e intentar que dentro de cada género o formato, se aporte algo a la función global de los medios públicos.

2. *Mandato-Marco*

Con la definición general de la misión de servicio público en mente, el Parlamento, a propuesta del Consejo Audiovisual Nacional, establecería cada 3 años un mandato-marco, que fijaría los objetivos a alcanzar por parte del sistema público audiovisual en su conjunto, marcando la jerarquía, la urgencia y las prioridades en cada trienio. Este mandato-marco permite la flexibilidad que requiere un mercado como el audiovisual, tan cambiante y dinámico y, además, constituye el referente político del sistema público de comunicación, con independencia de las diversas administraciones involucradas.

3. *Contrato-programa*

Con el mandato-marco del sector como horizonte, los consejos de administración de los medios públicos formularían propuestas de contrato-programa que establecerían, de manera concreta y precisa, objetivos específicos para su período de vigencia. Así, estos contratos-programa



contendrían aplicaciones del mandato-marco a la escala de cada medio o de cada corporación de medios públicos para períodos breves, de uno a tres años, y su traducción en costes, de manera que quedase satisfecha la doble exigencia de proporcionalidad y transparencia en los márgenes que la normativa o los criterios reguladores establecen.

El contrato-programa es un mecanismo utilizado en las relaciones entre los entes públicos y su Administración matriz. Tiene una función economicista y otra estratégica. El contrato-programa permite, por un lado, comprobar la utilización adecuada de los recursos asignados presupuestariamente y, por otro, concretar los objetivos inmediatos del ente y constituir el punto de referencia para comprobar su grado efectivo de cumplimiento.

- Indicadores y evaluación

Para hacer posible una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos del mandato-marco y del contrato-programa hay un conjunto de indicadores, concebidos para la programación televisiva, que permitirían ir más allá de la mera supervisión presupuestaria, los resultados de audiencia o el genérico juicio de valor sobre la calidad de las programaciones.

- **Índice de variedad programática general.** Todos los estudios sobre la oferta programática internacional muestran un grado de concentración en muy pocos géneros, lo cual supone un empobrecimiento cultural notable. Una de las misiones de la televisión pública debe ser favorecer la diversidad, fomentando así el enriquecimiento del público en general y adaptándolo a una variedad de gustos, mayoritarios o minoritarios. El impacto de esta preocupación se manifestará directamente en la propia oferta, e indirectamente induciendo a los competidores a diversificar también la suya. Este índice de variedad programática general se medirá sobre el conjunto de la oferta en dos niveles: macrogéneros y géneros. El primer nivel sería insuficiente para determinar el alcance auténtico de la diversidad. Pongamos por caso una cadena con el 34% de su parrilla fundamentada en el macrogénero Ficción. Aparentemente sería más diversa que otra con el 44%. Pero lo sería menos si comprobáramos que el 34% resultaba de una oferta de 30% de Cine y un 4% de Sitcom, mientras que el 44% de Ficción de la otra contenía un 12% de Cine, un 11% de Serie, un 13% de Serial y un 8% de Sitcom. Los dos indicadores cuentan, pero el mejor resultado es el de la combinatoria.
- **Índice de variedad genérica por franjas horarias.** El tiempo televisivo se divide en diferentes segmentos que tienen que ver con los hábitos de los



usuarios y de su uso del tiempo. La diversidad debería estar garantizada en todas ellas, a fin de no discriminar ningún segmento del público, pese a que se podrían establecer correctivos en función de su homogeneidad en una franja concreta.

- **Índice de diversidad informativa.** Aceptada la información como una prioridad de los medios públicos, hay que garantizar un uso amplio de los géneros que componen el macrogénero Información. No basta con una oferta abundante del género Telenoticias, por ejemplo, sino que se debe complementar con la utilización del repertorio de géneros informativos: Debate, Documental, Current Affairs, Contenedor, Reportaje, Entrevista, Cara A Cara, Magazine, Mini Magazine, News Magazine... Para la diversidad informativa, el indicador género es un buen recurso, pero será más completo si bajamos al análisis del microgénero de los programas (cultura, política, economía, estilos de vida, naturaleza, historia, etc.) que nos informa también de sus contenidos temáticos.

Un índice elevado de diversidad informativa nos remitirá a un cumplimiento adecuado de la función pública de garantizar no sólo suficiente información de actualidad sino también información con profundidad de los acontecimientos, contenidos analíticos sobre realidades complejas, comprensión del entorno próximo y remoto, familiarización con áreas de conocimiento específicas y, en definitiva, capacitación de los ciudadanos para proveerse de opiniones autónomas y mejorar sus oportunidades de participación política y social.

- **Índice de pluralismo político y social.** Complementario del anterior, es preciso consolidar la legitimidad de los medios públicos con un tratamiento efectivamente independiente y atento a los criterios de máxima exigencia profesional, para garantizar el pluralismo político, social y cultural, y disponer de los mecanismos necesarios para controlar su cumplimiento así como para denunciar sus violaciones.
- **Índice de valores.** Se trata de medir los valores cívicos, democráticos, sociales y culturales presentes en los contenidos audiovisuales. Se pueden tomar como referencia, entre otras, la violencia, los derechos humanos, el sexismo, el racismo o la tolerancia.
- **Índice de respeto a la audiencia.** A partir del cumplimiento escrupuloso de la parrilla anunciada con antelación, tanto por lo que respecta a los



horarios de emisión como a los contenidos y programas anunciados. Este compromiso solamente puede ser alterado por motivos justificados, ya sea por acontecimientos imprevisibles, ya sea por necesidades de prestación de un servicio social excepcional, ya sea por causas técnicas debidamente justificadas.

- **Índice de cuantía y diversidad de audiencia.** La cuota de audiencia a alcanzar será uno de los parámetros marcados por el contrato-programa, pero es necesario liberar la televisión pública de la tiranía absoluta del share, que conduce a opciones uniformizadoras. En la oferta generalista de la televisión pública será necesario comprobar el grado de diversidad del público, de tal manera que el éxito de la cantidad sea complementado por el éxito de la calidad, es decir llegar a todos los segmentos de la sociedad.
- **Índice de éxito de target.** La televisión pública tiene como función satisfacer los gustos de las mayorías y de las minorías, por eso la cuota de audiencia absoluta no ha de ser el único indicador de éxito. Al tratar de satisfacer un gusto minoritario, el share general de la cadena puede resentirse, pero quedará compensado por el éxito alcanzado entre el público que se había marcado como objetivo de aquel programa.
- **Índice de innovación.** Las condiciones de competitividad exacerbada, característica del sistema audiovisual, actúan en la práctica, como un potente freno a la innovación. El audiovisual público ha de asumir el reto de la experimentación para promover la innovación de la oferta programática y los formatos. Por eso se deben destinar recursos a la innovación y transferir los resultados a las parrillas. En primera instancia, la transferencia se podrá realizar en la parrilla de los canales complementarios, pero una parte tendrá que llegar a las parrillas generalistas. Hay que garantizar las condiciones de puesta en parrilla que contribuyan a la implantación con éxito de la novedad y las condiciones de resistencia en antena del tiempo necesario para incidir en la educación social del gusto. Cada éxito alcanzado compensará suficientemente el precio pagado puntualmente en términos de audiencia y más aún cuando los formatos popularizados por la radio o la televisión pública generen comportamientos miméticos entre las privadas, contribuyendo así a alzar el nivel medio de la oferta televisiva.
- **Índice de saturación publicitaria.** Tanto por razones de respeto a las obras y a la audiencia como para liberar efectivamente de los



condicionantes homogeneizadores que impone en la oferta audiovisual la dependencia de los recursos publicitarios, es preciso limitar la duración de los bloques publicitarios y regular su inserción mayoritariamente entre programas. Aceptar sólo excepcionalmente la interrupción de programas de corta duración y hacerlo respetando su lógica narrativa.

- **Índice de motor de la industria audiovisual.** El protagonismo de la televisión pública como componente de la industria audiovisual le exige una función permanente de estímulo y arrastre. Para evaluar su impacto real podemos tomar en consideración no sólo el volumen de las coproducciones, la producción por encargo, o la compra a productoras españolas, sino también su contribución al establecimiento de productoras con capacidad para la promoción de proyectos de producción autónomos y destinados a otras cadenas. En el índice de motor industrial, también se considerarán las otras iniciativas comerciales, de producción o servicios, llevadas a cabo directamente por RTVE o participadas con otros socios.
  
- **Índice específico de cumplimiento de los mandato-marco en cuanto a programación.**

Finalmente, para cerrar esta relación orientativa de índices de referencia, citaremos el relativo al cumplimiento del mandato-marco (o de los compromisos contraídos en el contrato-programa) por parte de los medios públicos y que en el ámbito de la programación podrían agruparse en parámetros como los siguientes:

- Cuota de penetración marcada como objetivo
- Cuota de producción propia
- Cuota de producción externa
- Cuota de compra de programas
- Cuota de programas informativos
- Cuota de programas infantiles y juveniles
- Cuota de programas para minorías
- Cuota de programas sobre cultura
- Cuota de programas de debate

El Consejo Audiovisual Nacional, por encargo del Parlamento, haría un seguimiento anual de evaluación de la programación a partir de los índices descritos.



La articulación de una misión definida, con un mandato-marco, unos contratos-programa y unos índices de medida de su realización, parecen la estructura idónea para desarrollar con flexibilidad la actividad profesional y satisfacer las funciones de servicio público en el ámbito audiovisual.

La fórmula del mandato-marco y su adecuación en contratos-programa no pretende, en ningún caso, reducir el servicio público al cumplimiento de una serie de obligaciones ni confinarlo a la exclusividad de un tipo de programación no comercial. El desarrollo y la diversificación de la oferta de contenidos de las cadenas públicas es una condición necesaria para la realización de su misión en materia de pluralismo, cohesión social, diversidad cultural, normalización lingüística y formación del imaginario colectivo.

En definitiva, se trata de mantener una presencia en red y una radio y televisión públicas que no sean presas de la audiencia, que no estén ahogadas por déficit y que cuenten con unos profesionales que disfruten de las mejores condiciones para ofrecer un auténtico servicio público de calidad. Con toda probabilidad, este servicio público será más costoso del que conocemos ahora. Por eso, es imprescindible comprometer la transparencia del sistema de cara a los ciudadanos y asegurar una fórmula permanente de financiación que evite el cuestionamiento periódico de los medios audiovisuales de titularidad pública.

## **5. Contenidos de programación idóneos**

El servicio público al ciudadano, satisfacer el interés general, la independencia, la calidad, la diversidad, el equilibrio y el cumplimiento escrupuloso de la legislación vigente son las máximas que deben guiar la producción o emisión de contenidos en los medios de comunicación públicos.

Es exigible que todos los programas que se emitan a través de un medio de comunicación público cumplan, de una forma u otra, alguna o varias de las funciones de servicio público que se han citado anteriormente (páginas de 6 a 9).

Todos los géneros y formatos son aceptables pero sus contenidos deben realizar, directa o indirectamente, alguna de las funciones de servicio



público. Es necesario prescindir y evitar los contenidos vacíos, insustanciales o frívolos.

Al contrario que la tendencia actual, RTVE tiene que ser ejemplo de cumplimiento de la legislación (especialmente en el horario de protección al menor y de publicidad), de contenidos de calidad, de programación diversificada y equilibrada y de innovación para el resto de las cadenas.

Con el fin de conseguir la citada variedad, creemos que hay que considerar un uso más racional y habitual de los archivos audiovisuales de RTVE. Semejante biblioteca documental tan diversa, extensa y de tanta calidad, no debería ser infrautilizada. Sin duda, hay cantidad de películas, series y documentales de grandísima calidad que podrían ser reemitidas con gran aceptación por parte del público.

En general, la fórmula: informar, formar y entretener sigue plenamente vigente al hablar de los contenidos idóneos para los medios de comunicación públicos. Combinar estas finalidades enriquecerá los contenidos en general.

#### INFORMAR:

El derecho a la información es un derecho irrenunciable de todos los ciudadanos y su garantía es obligación del Estado. Uno de los instrumentos clave para materializar ese derecho es la Radiotelevisión pública. El derecho de todos los españoles a conocer sin costes económicos adicionales lo que pasa en el mundo, en su país, en su comunidad y en su localidad, allá donde se encuentren y sea cual sea su nivel económico, debe ser garantizado por los poderes públicos. Unos informativos RIGUROSOS, VERACES, IMPARCIALES Y PLURALES son servicio público.

La información de calidad abarca múltiples formatos y campos temáticos. Como se ha indicado anteriormente al hablar del Indicador de diversidad informativa, el género Telenoticias debe complementarse con la utilización del repertorio de géneros informativos: Debate, Documental, Current Affairs, Contenedor, Reportaje, Entrevista, Cara a Cara, Magazine, Mini Magazine, News Magazine... Y tratar la más amplia variedad temática: cultura, política, economía, estilos de vida, naturaleza, historia, ciencia y tecnología, etc.



La página web de RTVE debe ser reformada y utilizada como un auténtico vehículo de información y, a la vez, aprovechar su capacidad de interactividad con el ciudadano.

Todo esto permitirá a los ciudadanos forjarse una opinión propia y libre, factor esencial en una democracia avanzada.

#### FORMAR:

Los medios de comunicación tienen un potencial educativo y transmisor de valores democráticos y de cohesión social que no puede ser ni desaprovechado ni obviado por el Estado.

El mínimo a conseguir, en este sentido, es que los medios de comunicación no deformen, especialmente cuando hablamos de menores y adolescentes. De esta manera, no todos los programas tienen que ser obligatoriamente formativos pero sí hay que ser extremadamente cuidadosos a la hora de mostrar imágenes y mensajes que puedan distorsionar la percepción del mundo y de la sociedad en la que estamos inmersos y que evoluciona constantemente.

Por ello, y este es uno de los puntos en el que el Consejo Audiovisual de Navarra quiere poner un mayor énfasis, es necesario exigir a los medios de comunicación públicos una **ATENCIÓN ESPECIAL Y PRIORITARIA A LOS MENORES Y ADOLESCENTES**.

Como mínimo, la programación de RTVE debe cumplir escrupulosamente toda la normativa relativa a la protección al menor. Pero además, es fundamental que se recuperen espacios propios dedicados a ellos en los horarios más adecuados. La programación infantil y juvenil, además de disminuir, ha sido relegada exclusivamente a las mañanas. Es preciso recuperar los espacios de tarde tanto entre semana como los fines de semana y no infantilizar las tramas y los argumentos de las series de ficción, programas o películas emitidas a partir de las 22 horas con el fin de fidelizar a este tipo de público a esos programas. En este sentido, obviamente, los padres son los que tienen una mayor responsabilidad pero cualquier apoyo en este sentido por parte del propio medio de comunicación es apreciable.

Los contenidos dirigidos a los menores deben ser elegidos cuidadosamente. Por ejemplo, no por el hecho de ser dibujos animados, estas producciones son adecuadas para ciertas edades. Evitar los programas violentos, la mayor parte de ellos de factura japonesa y americana, y apoyar la industria



nacional de animación serían dos iniciativas que contribuirían notablemente a la programación infantil y juvenil.

Sería muy recomendable que, al menos, uno de los programas de los que se dispone con la tecnología digital, se destine 24 horas a programación infantil y juvenil.

Asimismo, hay que fomentar la EDUCACIÓN EN MATERIA AUDIOVISUAL, tanto por parte de RTVE, del Ministerio de Educación como de las familias, verdaderas gestoras de la televisión. Promover una actitud escéptica y prudente frente a los contenidos y ofrecer a los ciudadanos resortes intelectuales para poder interpretar los mensajes e imágenes que se emiten a través de los medios de comunicación es obligatorio en la actual sociedad de la información en la que vivimos.

#### ENTRETENER:

Lejos de considerarse una función marginal dentro de la misión de servicio público, el entretenimiento debe configurarse como una pieza fundamental de ese cometido. Todo contenido audiovisual, por su naturaleza, debe ser entretenido en el sentido de mantener la atención y el interés del público constantemente.

Los programas de entretenimiento o de ficción son ideales para la educación y la transmisión de valores porque son formatos más atractivos y fáciles de seguir. Por ello, nuestra propuesta es que no se margine el género entretenimiento sino que, por el contrario, se aproveche su potencial para combinarlo lo máximo posible con las funciones de formar e informar.

Paralelamente, la política cinematográfica debe cambiar, en el sentido, de ofrecer:

- Variedad: de géneros, de movimientos, de estilos (contemporáneo, clásico, comercial, experimental), de procedencia (cine español, europeo, sudamericano, oriental...) para evitar caer siempre en lo más comercial. Una oferta variada es básica para fomentar una correcta cultura cinematográfica.
- Cumplimiento de la normativa: en relación con las cuotas de producción y emisión europeas; apoyando la producción española; y especialmente, respetando la integridad de la obra audiovisual realizando las mínimas interrupciones publicitarias posibles o ninguna.



- Películas en versión original subtituladas: podría aprovecharse la tecnología digital para ofrecer, a través de los múltiples canales de audio, la versión original y la castellana.
- Abrir la televisión a géneros menos extendidos que el largometraje: emitir ciclos de cortometrajes, medimetrajes, mini-series...
- Establecer ciclos cinematográficos serios y no espacios contenedores de cine sin relación entre una semana y la siguiente (por ejemplo, ciclo de cine de westerns, de comedia, de terror, histórico, estrenos, de directores, actores...).
- Respeto escrupuloso al horario de protección al menor: tanto a la hora de emisión de las películas como en las promociones o avances de los filmes.

PAMPLONA, a 19 de agosto de 2004