

En la década de los ochenta y primeros noventa, en la mayoría de los países de Europa Occidental, los Estados regulan y abren las puertas del servicio público de televisión a la iniciativa privada. Así, se introduce en la televisión una dualidad de formas de propiedad y de organización de la producción y distribución: pública y privada que, en algún caso, muy pocos, convergerán en la creación de sociedades mixtas.

La existencia del mercado en la industria de la televisión, mecanismo a través del cual se relacionan las empresas de televisión y sus consumidores, audiencia y anunciantes, va a afectar a la financiación y al concepto de servicio público que habían regido los tradicionales monopolios públicos de Europa Occidental. Pero este juego de la oferta y la demanda se realiza según determinadas reglas, en cuyo origen se encuentra el concepto de competencia pero, también, restricciones en el funcionamiento libre del mercado.

La aplicación de los principios de la economía capitalista al funcionamiento de las empresas de televisión comercial guarda una relación contradictoria con el concepto tradicional de servicio de interés público. A partir de la década de los noventa, la comunicación televisiva pasa a ser considerada por dichas empresas como una mercancía más, aunque retóricamente también se considere por políticos y empresarios como un bien cultural. También la televisión pública se ve afectada por algunos de estos principios, aunque mantiene especificidades propias del servicio público.

En estos últimos veinte años se ha ido profundizando en el proceso de mercantilización del audiovisual siguiendo el modelo de Estados Unidos donde, desde los inicios, tanto la televisión, como el cine, se habían desarrollado como actividades comerciales con una estructura industrial. La introducción de la televisión comercial en Europa inició un proceso de cambios en la estructura del audiovisual, que está afectando al conjunto de la industria de los medios de comunicación, por la interrelación entre el desarrollo tecnológico, sus implicaciones económicas y sociales y las decisiones políticas.

Esas tres dimensiones (tecnológica, económica y de regulación) van a ser utilizadas para el análisis de las tendencias de las televisiones públicas en España.¹ Sin embargo,

¹ Este libro es fruto de dos investigaciones complementarias: la primera y la segunda parte están basadas en la investigación «Los retos de las televisiones públicas», financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia dentro de los programas de I+D para el período 2004-2008. La tercera parte está basada en la investigación «La producción informativa en la televisión», realizada en el período 2005-2007 y financiada por el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

dicho análisis se ha de situar en el contexto de la Sociedad de la Información, como proceso hacia una economía global, teniendo en cuenta, además, el entorno del conjunto de la industria de la televisión, tanto en Europa como en España, en el que hay que analizar: la oferta existente, la demanda, la estructura empresarial de la industria y su organización, y las intervenciones administrativas.

Esos elementos son los que permitirán valorar la evolución del concepto de servicio público en la industria de la televisión, y las características económicas y financieras de la prestación de dicho servicio. Asimismo, permitirán valorar la competencia existente entre los actores ya instalados, la amenaza de nuevos competidores, la existencia o posibilidad de productos sustitutivos y el poder de negociación en el mercado de proveedores y consumidores. Todos estos elementos redundan en una mayor o menor diversidad de productos y servicios ofrecidos, lo que en el campo del audiovisual se traducirá en una mayor o menor diversidad de contenidos y, en definitiva, de pluralismo en la industria televisiva.

Por ello, se analiza el marco europeo de desarrollo del concepto de servicio público y, más concretamente, la evolución del servicio público televisivo (primera parte), para centrar el análisis después en el caso español (segunda parte). Se analizan los cambios estructurales en el sistema audiovisual español y la posición del servicio público de televisión, teniendo en cuenta dos grandes líneas de estructuración: la descentralización territorial del propio estado y del servicio público televisivo, y la liberalización de los servicios de televisión. Esto significa que este estudio del servicio público de televisión en España no se limita al operador público principal, TVE, sino que también se tienen en cuenta, por una parte, las televisiones autonómicas que forman parte del sistema público de televisión español y, por otra, las televisiones privadas que prestan un servicio televisivo que jurídicamente está definido como servicio público, aunque sujeto a un proceso de liberalización.

El análisis propuesto hasta aquí es necesario para analizar el comportamiento de las empresas televisivas públicas y privadas en cuanto al cumplimiento del servicio público. Pero no es suficiente. Por ello, se propone, además, la realización de un estudio de caso centrado en la producción de programas informativos en tanto que son una parte esencial del servicio público (tercera parte). Este análisis de caso se centrará en Cataluña y en cuatro televisiones, el conjunto de las cuales tiene una audiencia de algo más del ochenta por ciento: dos televisiones públicas, *Televisión Española (TVE)* de alcance nacional y *Televisió de Catalunya (TVC)* con cobertura autonómica; y dos televisiones privadas de alcance nacional, *Antena 3 TV* y *Telecinco*. A esta parte se le da una significación relevante por cuanto va a permitir establecer de forma aún más clara las semejanzas y diferencias entre televisiones públicas y privadas en el cumplimiento del servicio público.

Este análisis de caso viene justificado porque informar ha sido y continúa siendo una de las funciones principales de los medios de comunicación, entre ellos la televisión. El derecho a la información es, de hecho, uno de los fundamentos de las sociedades democráticas, en cuanto que fundamenta el debate público y la participación en la toma de decisiones. Y este derecho se garantiza, en las sociedades capitalistas modernas, por la existencia de empresas públicas y privadas, que se encargan de la actividad informativa.

Sin embargo, estas empresas, no sólo asumen actividades informativas, sino que también desarrollan otras actividades, entre las cuales ocupa un espacio creciente el

entretenimiento. Es el caso de las televisiones, que tradicionalmente han asumido funciones de información, entretenimiento, divulgación y, según algunos tratadistas, formación. La evolución actual del panorama televisivo parece apuntar a un predominio de los contenidos de entretenimiento, pero la información continúa siendo un elemento capital de las parrillas de programación de todos los canales.

En las televisiones privadas españolas ha ido aumentando el tiempo destinado a información, desde unos primeros años en que, precisamente, buscaron la diferenciación respecto del modelo de televisión pública poniendo el énfasis en el entretenimiento, mientras que la información ocupaba menos del 10% de su tiempo de emisión. Actualmente, en cambio, ha aumentado el tiempo de emisión de informativos y también su aportación a la audiencia de los canales privados, y se ha convertido en un elemento clave en las políticas de marketing de estas televisiones, que destacan la importancia de los espacios informativos para definir la imagen de sus cadenas. La información es uno de los elementos claves para definir la imagen corporativa de las empresas televisivas y se contempla como un contenido estratégico para el posicionamiento de sus canales. Así se puede ver, también, en la importancia que se otorga a los ranking de audiencia de sus espacios informativos.

Por su parte, las televisiones públicas han tenido desde siempre la función informativa como uno de sus encargos principales. *TVE* destaca los espacios informativos como un componente fundamental de su parrilla en cuanto que televisión pública y, así mismo, el Plan de actividades del 2006 de *Televisió de Catalunya (TVC)*, señala como objetivos mantener el liderazgo de los informativos en Cataluña y reforzarlos ampliando la oferta de espacios, a la vez que reconoce la importancia de los informativos para definir el encargo de la televisión pública.

Si desde el lado de la oferta, la información aparece como uno de los contenidos fundamentales de los diferentes modelos de televisión, desde el lado de la demanda, la información televisiva ocupa también un espacio capital. La televisión es el medio de comunicación con mayor uso entre todos los grupos sociales y la principal fuente de información para amplios segmentos de la población. Sin embargo, el peso de la televisión en la satisfacción de las demandas informativas no es el mismo para todos los grupos sociales.

Atendiendo a la clase social, las estadísticas del Estudio General de Medios (EGM) muestran unos índices de penetración de la televisión entre el 85% para las personas de clase alta y el 90% para las personas de clase media-baja y baja. En cambio, si nos fijamos en los índices de penetración de la prensa, el medio informativo por excelencia, encontramos una gran disparidad. El 64% de las personas de clase alta lee diarios, mientras que sólo son lectores de prensa el 15% de las personas de clase baja o el 32% de las de clase media-baja. También se aprecian diferencias en el mismo sentido en el consumo de radio, especialmente radio convencional, e internet.

Los datos de uso de los diferentes medios de comunicación por segmentos de edad también muestran cómo las personas de más edad (a partir de los 55 años y especialmente a partir de los 65 años) tienen un consumo de medios menos diversificado, donde tiene un papel preponderante la televisión. Así pues, vemos cómo las clases altas acuden a una oferta de medios más variada para acceder a la información, mientras que, cuanto más bajan los ingresos y aumenta la edad, hay una mayor dependencia de la información televisiva.

La información televisiva es, pues, el referente informativo principal para segmentos significativos de la sociedad, a la vez que forma parte del cóctel informativo de todos los grupos sociales, tengan o no una mayor diversidad de fuentes de información.

El análisis de la producción informativa, de cuáles son los contenidos informativos en la televisión y cómo se producen, es por lo tanto significativa, tanto desde el punto de vista de la oferta como desde el punto de vista de la demanda, para valorar la calidad del servicio público que ofrecen los distintos operadores.

1. Objetivo de la investigación

- Analizar el paso de la Sociedad de Bienestar al contexto actual de la Sociedad de la Información en el que actúan las empresas de televisión pública y privada en Europa y en España. Qué consecuencias ha tenido para el concepto tradicional de servicio público y como ha afectado a un sistema televisivo europeo desarrollado sobre dicha noción de servicio público.
- Estudiar el impacto que han tenido los principios que rigen la Sociedad de la Información en la reestructuración de la industria televisiva, en su financiación y en la consecuente evolución del concepto tradicional de servicio público. Cuáles son las características económicas y financieras de la prestación del servicio público de televisión, teniendo en cuenta la situación de mercado (oferta-demanda), la estructura de las empresas y su comportamiento económico.
- Analizar las diferencias y semejanzas en la prestación del servicio público de televisión por parte de empresas públicas (del Estado central y de las Comunidades Autónomas) y de empresas privadas.
- Análisis de caso: La producción de programas informativos en la televisión. A pesar de la importancia de la información televisiva en nuestra sociedad, la investigación sobre la producción informativa desde un punto de vista económico es realmente escasa, más todavía si queremos comparar las maneras de hacer de los diferentes tipos de televisión. Esta investigación responde, pues, a tres preguntas básicas: ¿Cuál es la oferta informativa disponible a través de los canales de televisión? ¿Cómo se producen estos contenidos informativos? Y ¿Cuál es la aportación directa de los espacios informativos a la audiencia y a los ingresos de las cadenas?

2. Metodología y fuentes

En las dos primeras partes, dedicadas al análisis del servicio público y la televisión en Europa, y del servicio público y la televisión en España, respectivamente, se ha realizado un análisis evolutivo y, en menor medida y sólo cuando éste no ha sido posible, un análisis estático. En el primer apartado se ha planteado un análisis del concepto de Servicio Público de Televisión en Europa atendiendo a los principios político-legales que enmarcan el desarrollo de la Sociedad de la Información. Se procede también a un análisis industrial de los principales indicadores y agregados referentes a la industria audiovisual europea en su conjunto y de los principales países europeos, para poder situar el servicio público de televisión en el conjunto de la industria audiovisual. Las fuentes de información principales para este apartado han sido las estadísticas del Observatorio Europeo del Audiovisual y los textos legales e informes de la UE.

En la segunda parte se aborda un análisis industrial y empresarial de la televisión en España, centrándonos en las televisiones que prestan servicio público, ya sean de propiedad privada como pública. Siguiendo las metodologías de análisis industrial, se tienen en cuenta: el marco político-legal y tecnológico en el que se desarrolla la liberalización del audiovisual y la actividad de las televisiones públicas. Se analiza la estructura de la industria atendiendo a la propiedad de las televisiones y a su estructura de sociedades filiales. Se realiza un análisis comparativo de la oferta y la demanda de las distintas televisiones que prestan el servicio público de televisión, poniéndolo en relación con la definición o encargo de servicio público. Finalmente, se realiza un análisis del comportamiento económico y financiero de dichas empresas, utilizando metodologías de análisis estático de cuentas anuales empresariales.

Para este apartado se han utilizado fuentes primarias como las cuentas empresariales de las televisiones, e información dada por sus correspondientes *webs*. También se han utilizado fuentes secundarias para determinados aspectos. Así, los datos de Sofres, utilizados por todas las televisiones, y los informes del sector, como los aportados por el Gabinete de Estudios de la Comunicación Audiovisual (GECA, 2007), han sido las fuentes para el análisis de audiencia. El estudio de la oferta informativa se ha basado en informes y estadísticas del sector como los realizados por Geca (2007) y el Observatorio Europeo del Audiovisual (OEA, 2006), a los que se ha añadido un análisis propio basado en un mayor número de descriptores para la clasificación de los distintos contenidos y en un tratamiento gráfico que permita ver no sólo la composición de la programación sino también su distribución a lo largo de las parrillas. Así mismo, se ha utilizado la bibliografía correspondiente.

En el análisis de caso, dado que no hay estudios anteriores sobre la producción informativa en las empresas de televisión, se realiza un análisis estático de la situación con fecha de 2006 y primer trimestre de 2007, con el fin de que sirva de base para análisis dinámicos posteriores. El estudio incluye el análisis comparado y, en algunos casos, información sobre cada una de las televisiones analizadas. La metodología se basa en un estudio de campo a través de entrevistas en profundidad a los responsables de los departamentos o áreas de informativos. Estas entrevistas se han hecho a partir de un cuestionario básico, pero incorporando también cuestiones que han ido surgiendo en el trabajo de campo. Las entrevistas se han hecho en tres sesiones. Una primera entrevista de contacto para plantear el tema y las necesidades de información para el desarrollo de la investigación. En la segunda visita, se ha realizado una entrevista a fondo basada en el cuestionario, revisado a partir de la información obtenida en la primera entrevista. Finalmente, en la tercera visita, se han acabado de comentar las dudas o problemas surgidos en el análisis. En los casos en que no se ha podido obtener información directa, a través de las entrevistas, se ha utilizado las mismas fuentes secundarias citadas para las dos primeras partes.

PRIMERA PARTE
Servicio público y televisión en Europa

El concepto de servicio público

El debate sobre el servicio público de televisión se inscribe en una discusión más amplia sobre el propio concepto general de servicio público. Este concepto define, en el derecho administrativo, aquellos servicios prestados de forma regular y continua por la administración, directamente o a través de concesionarios, para satisfacer necesidades generales públicas. El concepto de servicio público va, pues, ligado al de necesidad o interés general y supone el reconocimiento del papel del Estado en la administración de actividades que, por sus características, conciernen al conjunto de la población y afectan a ámbitos inscritos en la órbita de la política y de las funciones del Estado moderno. El concepto de servicio público admite diversas formas de gestión o prestación, ya sea directa por parte de entidades o empresas públicas, o a través de concesiones a entidades o empresas privadas. En las democracias capitalistas encontramos dos grandes tradiciones en cuanto a su tratamiento del servicio público, así como de otros aspectos del papel del Estado en la economía: el capitalismo liberal anglosajón y la economía social de mercado.¹

Por una parte, el Estado del Bienestar o la economía social de mercado, también llamado capitalismo renano, propio de la Europa occidental continental, reserva un mayor espacio para la intervención del Estado en la economía y tiene en el servicio público un elemento distintivo, junto con otros elementos del Estado del Bienestar. La economía social de mercado plantea que hay actividades de interés general —como las relacionadas con la sanidad, la educación, la cultura, la seguridad, las redes de transportes y los servicios de telecomunicaciones, ente ellos la radio y la televisión, además de la telefonía— cuya prestación eficiente no queda garantizada por el mercado y la propiedad privada, y por tanto se justifica una intervención del Estado, tanto en la regulación como en la gestión directa de dichos servicios.

¹ El capitalismo asiático se postula como un tercer modelo, caracterizado por una mayor imbricación de las responsabilidades del Estado y de la empresa, que se implica en actividades de servicio público (Castells, 1996). Por otra parte, dentro del modelo europeo de Estado del Bienestar, ciertos autores (Bandrés, Cuenca, Gadea y Sánchez, en: Maravall: 1997) distinguen también entre el modelo anglosajón, el centro-europeo y el del sur de Europa. En Italia, Grecia, España y Portugal se identificaría un tercer modelo de Estado del Bienestar, mediterráneo-familiar, donde el Estado no resulta tan eficiente y la red social de protección se organiza entorno a la familia.

Se trata de servicios que son utilizados, más que consumidos, por el conjunto de la población, sin que haya un consumo exclusivo, donde el mecanismo de los precios presenta limitaciones, y que conciernen a actividades alrededor de las cuales se ha ido desarrollando el Estado democrático moderno europeo. El Estado asume en gran medida la prestación de los servicios públicos, aunque también se desarrolla la prestación indirecta a través del sistema de concesión a empresas privadas.

Por otra parte, en el capitalismo anglosajón hay una aplicación más restrictiva de los conceptos de servicio público e interés general, y se recurre en mayor medida a la gestión privada de estos servicios públicos. Aunque en la tradición liberal se ha admitido que hay ámbitos que forman parte de la esfera política más que de la económica, y en los que, por tanto, se justifica la acción del Estado, en el modelo anglosajón el espacio para esta intervención es más estrecho. De hecho, es el propio mercado el que define cuáles son las actividades en las que debe intervenir el Estado: aquellas en las que el propio mercado se muestre deficiente y que no interesen a la propiedad privada. La esfera del servicio público responsabilidad del Estado se va definiendo según dónde llegue el interés y efectividad de las instituciones capitalistas (mercado, propiedad privada, ánimo de lucro) y por ello, en la medida en que las empresas tengan interés en prestar determinados servicios, ya no se justificará la acción del Estado.

Este último modelo se irá implantando a partir de los años setenta, y más a partir de la década posterior, en los que la profunda transformación de la economía pondrá en discusión e irá modificando los límites del servicio público y el reparto de espacios para la gestión directa e indirecta de dichos servicios públicos. La crisis económica de los años setenta (crisis industrial, financiera y energética) impulsará un nuevo modelo de crecimiento económico que se caracteriza por la expansión de las instituciones capitalistas hacia nuevos ámbitos, especialmente en el sector servicios; y por una profundización del proceso de internacionalización económica (de la internacionalización del comercio a la internacionalización de las inversiones, el trabajo y los flujos financieros). La terciarización, financiarización e internacionalización de la economía implica cambios importantes en las políticas públicas y en la propia definición de las esferas política y económica. Los gobiernos neoliberales de Ronald Reagan, en los Estados Unidos, y de Margareth Thatcher, en el Reino Unido, son los principales y primeros exponentes de esta transformación, que progresivamente irá afectando a un espectro mayor de países poniendo en crisis el concepto de servicio público propio del capitalismo europeo continental.

En este marco, los gobiernos europeos y las instituciones europeas plantean una revisión del servicio público y más concretamente, de la prestación del servicio público. Esto es, se siguen reconociendo actividades de interés general, pero se abren opciones para la gestión privada, rompiendo el monopolio del Estado en la prestación de dichos servicios. El Estado mantiene competencias en el establecimiento de normas que definan el interés general, las características de los servicios, obligaciones y/o limitaciones en relación a los precios u otras condiciones de la prestación, pero abre la puerta a la gestión privada, ya sea a través de la privatización de las empresas y entes públicos que los prestaban, como a través de la competencia entre estas entidades públicas y las empresas privadas. En la misma línea, se crean también autoridades de regulación y/o vigilancia de mercados específicos que afecten al servicio público

(por ejemplo, telecomunicaciones, energía, transportes) y se establecen mecanismos para facilitar financiación pública a las empresas, públicas y privadas, que presten el servicio público en los términos establecidos por el Estado.