

Prólogo
*Nuevos medios audiovisuales públicos
para la era digital*

Francisco Campos-Freire
Universidad de Santiago de Compostela

Los medios audiovisuales de titularidad pública tienen poco tiempo por delante para poner al día su regulación, para articular un nuevo marco legal, para su reconversión y regeneración. Deberían afrontar esos retos antes de 2020 porque los sistemas de comunicación y las formas de uso social de los mismos están cambiando a una velocidad mucho más alta de lo que ocurría hace dos o tres décadas. El trazado estratégico de esas decisiones depende de las políticas públicas de los estados, de la Unión Europea y también de otros entes territoriales descentralizados, como son las comunidades autónomas en España o de otras regiones europeas con diversidad de lenguas y culturas singulares para las que los medios audiovisuales públicos han sido hasta ahora un catalizador importante para su preservación y auto reconocimiento.

El sistema de radio televisión, como nació y se desarrolló en el pasado siglo XX, ha cambiado totalmente en la última década y los medios audiovisuales, que cumplen su primer centenario en 2022, tienen una morfología bastante diferente tanto en su estructura de producción y difusión como en su tipología de variedades de recepción. Pero su encomienda y función social sigue siendo esencial aunque hayan cambiado las formas de acceso, los medios y posiblemente los impactos. Por eso es necesaria su puesta al día, una nueva regulación y regeneración del marco legal, estructural, organizativo, de financiación y gobernanza de los medios audiovisuales de titularidad pública.

Esa es la idea general que aborda esta obra de investigación de la profesora Ana María López Cepeda, de la Facultad de Periodismo de Cuenca en la Universidad de Castilla-La Mancha, desde una doble perspectiva como experta en Ciencias de la Comunicación y Derecho, partiendo del origen del servicio público de radiotelevisión en España y resto de Europa, para pasar al análisis de los órganos de gobernanza de dichos medios

audiovisuales —que es el objetivo central de la investigación— y los cambios normativos desarrollados y pendientes para su regeneración.

La regulación, financiación, gobernanza y estructura de la radiotelevisión pública sigue siendo analógica, aunque sus tecnologías de producción y emisión hayan emigrado —porque así lo determinó la normativa del apagón europeo de 2012— al sistema digital. Sin embargo se puede afirmar con rotundidad que el modelo sigue siendo analógico porque sus estructuras tradicionales apenas se han adaptado nada más que superficialmente a la era digital, a la plena convivencia de la radiotelevisión lineal y no lineal, a la Web 2.0 y 3.0, a las redes sociales y al Internet de las cosas, que trae nuevas plataformas de metaservicios audiovisuales dentro del hogar conectado a través de la comunicación móvil.

La puesta al día de la regulación y estrategia de la radiotelevisión pública tiene por delante cinco referencias de políticas de comunicación vivas y que hay que tener en cuenta, aunque algunas de ellas sean más retóricas que efectivas:

En primer lugar, la Agenda Digital Europea, que es una parte de la agenda estratégica Europa 2020 de la UE, que reemplazó a la Agenda de Lisboa de la primera década del siglo XXI. La orientación de la Agenda Digital Europea es avanzar en la convergencia digital y su armonización dentro de la UE. Relacionado con esto, en segundo lugar, se halla la paulatina migración y reconversión (digitalización) del primer sistema de difusión radioeléctrico terrestre de la radiotelevisión para dar cabida a la creciente y más rentable demanda de los servicios de telefonía de banda ancha.

El debate sobre la política del espectro radioeléctrico —al que están conectados en Europa 60 millones de hogares (OBS, 2014)— está abierto porque los operadores de telefonía quieren eliminar a partir de 2030 a toda la radiotelevisión de dicho sistema de difusión. Este es uno de los puntos de discusión que ocupa parte de la Agenda Digital (informes de P. Lamy y AETHA, 2014) y de la Conferencia Mundial WRC15 de Ginebra en noviembre de 2015. Tiene mucha importancia para el servicio audiovisual público porque el fundamento de su origen, misión y financiación se basa, precisamente, en la universalidad del acceso, que históricamente se ha garantizado a través del uso de ese recurso público que paulatinamente se va privatizando.

La tercera referencia inevitable es a la revisión de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (2010/13/UE). El Consejo de la Unión Europea (formado por los ministros con competencias en la materia) ya instó a la Comisión Europea a finales de 2014 a que acelerase

la revisión de la directiva de servicios de comunicación audiovisual. El foco de la revisión se halla en la «difuminación» de la distinción entre lo lineal y no lineal (*streaming*), el avance de la radiotelevisión 3.0, funcionamiento del «principio de país de origen» (clave para las políticas estatales), eficacia de las medidas de promoción de las obras europeas y apoyo a la protección de los productores de contenidos (propiedad intelectual en el ecosistema digital).

La política europea de comunicación relacionada con los contenidos, que situamos como cuarta referencia, se desarrolla a través del Programa Europa Creativa (2014-2020), que es la continuación de los anteriores programas Media y Cultura fusionados. El resultado de un cuarto de siglo (desde 1990, inicio del P. Media) de las políticas europeas de apoyo al audiovisual es el sostenimiento de una cuota de mercado del 33,6% del cine europeo, la producción anual de 1.600 películas y unos ingresos de 6.322 millones de euros en 2014, un 0,6% más que el año anterior, aunque por debajo de los tres anteriores. El mercado de la radiotelevisión europea también se ha mantenido estancado en los últimos cinco años, con apenas un incremento del 0,45%, al pasar de 71.270 millones en 2008 a 71.596 millones de euros en 2013, según datos del Observatorio Audiovisual Europeo (OBS, 2014). Se aprecia no obstante un fuerte desplazamiento y algo más de crecimiento, en negocio y sistemas, de todo el audiovisual hacia los medios digitales, con un 92% ya de todos los cines europeos digitalizados.

La quinta referencia tiene que ver con las políticas de comunicación de los estados, que es lo que aborda también, con respecto a España, la obra de Ana María López Cepeda. La regulación de la comunicación audiovisual en España se ha desarrollado históricamente bajo el efecto de tres dinámicas más o menos influyentes: la inercia de la tradición de un modelo gubernamentalizado heredero de la dictadura franquista (Bustamante, 2015), las tensiones centro y periferia de un estado autonómico pactado en la Constitución de 1978 y la presión de las políticas armonizadoras europeas que han cobrado fuerza y efectividad en las últimas décadas (Michalis, 2011; Iosifidis, 2011; Puppis, 2012; Stuhmeier y Wenzel, 2012).

Otros tres aspectos que no pueden estar ausentes de la nueva regulación de los medios audiovisuales públicos son la regeneración de su gobernanza, la estabilidad de su sistema de financiación y la reconversión estructural de los mismos para responder al reto de la innovación que impone la era digital. Los dos primeros son esenciales para su independencia y la recuperación de su credibilidad. Sin estabilidad e indepen-

dencia en la financiación no puede haber servicios públicos sostenibles y confiables. Y con la gobernanza ocurre algo parecido.

El sistema de financiación predominante en Europa es el del canon que se paga por ver la televisión desde el hogar a través del televisor y otros dispositivos electrónicos, mediante distintas modalidades y legislaciones. Esta tasa por hogar y aparatos, implantada en el Reino Unido en 1922 y que representa el 65,6% de los ingresos de la radiotelevisión pública en los países afiliados a la UER (2014), varía mucho (145,5 libras en R. Unido; o 215,7 euros en Alemania, 113,5 en Italia y 31,8 en Portugal) y ha evolucionado a un impuesto personal que se abona a través del IRPF (Finlandia) o a un gravamen sobre todo tipo de aparatos electrónicos (Francia o Alemania) desde los que se pueda acceder a servicios audiovisuales.

El canon es el sistema más estable y que más vincula la responsabilidad de la televisión con los ciudadanos y viceversa, fortaleciendo el servicio público y su eficiencia. Pero no está exento de incertidumbre, como se aprecia en el debate abierto en el Reino Unido (con motivo de la revisión de la Carta Real de la BBC para 2016-2020) sobre la hipótesis de su supresión a medio o largo plazo, como postula el nuevo secretario británico de Cultura y Medios salido de las elecciones de 2015, John Whittingate, crítico con el modelo y partidario de congelarlo y reformularlo como gravamen universal sobre hogares en vez de los televisores. Lo considera imprescindible para la reinención de la BBC en la era de Internet el director general de esa corporación británica, Tony Hall, señalando ante la New Broadcasting House (marzo 2015) que es necesario para la próxima década y que si no existiese habría que reinventarlo.

Además del canon, la subvención directa por parte de los estados representa el 13,4% y la publicidad menos del 12% sobre el conjunto de la financiación de la radiotelevisión pública. Esas tres fuentes de ingresos se han visto cuantitativa y cualitativamente afectadas en los últimos años por la crisis económico-financiera. La sostenibilidad e independencia de la financiación del servicio audiovisual público tiene que abrirse a nuevas fuentes de ingresos más allá de la crisis fiscal y publicitaria. Es necesario repensar el modelo de negocio (que es social y no económico) y la financiación, que puede seguir siendo mixta e híbrida, pero integrando algún tipo de pago directo corresponsable por parte de los ciudadanos.

La nueva gobernanza tiene que superar y erradicar fallos clamorosos que detecta la investigación de la profesora Ana María López Cepe-

da. Las malas prácticas de gobernanza deben ser corregidas a través de modelos expertos, transparentes y evaluados, de regulación, autorregulación y corregulación. Los órganos de regulación y gobernanza de los medios audiovisuales públicos no pueden ser patrimonializados por partidos políticos, sindicatos y asesores de comunicación. Frente a la meritocracia política, es sugerente considerar el valor de la meritocracia técnica experta. La gobernanza de los expertos como alternativa a los políticos e instrumento de profesionalización de la administración pública (Colomer, 2015).

Si comparamos los tres grandes modelos mediáticos (Hallin y Mancini, 2008) de radiotelevisión pública europea, observamos que los sistemas de financiación más estables y de gobernanza más eficiente e independiente corresponden a los países anglosajones y nórdicos mientras que los centroeuropeos y mediterráneos son más inestables y politizados. Debe reducirse, simplificarse, especializarse, incompatibilizarse y exigir más idoneidad e independencia de origen y actuación para formar parte de los órganos de gobierno, control y gestión. Sus candidatos deberían ser evaluados transparentemente por comisiones técnicas independientes, como cualquier oposición o tribunal público, y no sólo por organismos políticos.

El sistema dual que ha dominado las políticas europeas de comunicación de las tres últimas décadas, a partir del inicio del debate de la Directiva de la TV sin Fronteras, está superado a día de hoy. El sistema dual, basado en la preservación de la armonía de la competencia y el equilibrio entre operadores públicos y privados, está superado porque el ecosistema digital ha colocado sobre el escenario a nuevos competidores de telecomunicaciones, Internet y redes sociales que nada tienen que ver con las empresas tradicionales. Esta realidad no está recogida o está infravalorada en las normas regulatorias vigentes del audiovisual.

Las políticas de comunicación y su regulación para la era de Internet tienen que contemplar esa nueva multiplicidad de operadores y la necesidad de que el audiovisual público evolucione del modelo tradicional de la radiotelevisión hacia nuevas plataformas convergentes de metaservicios digitales que contribuyan a fortalecer la democracia siendo interfaces de cultura, economía y cultura (Fuchs, 2014). La creatividad e innovación son valores dinámicos imprescindibles para la reconversión, readaptación o refundación del servicio audiovisual público. Pero para que esos valores germinen y prosperen en las organizaciones tradicionales, es necesario que éstas asuman la imprescindible necesidad de reformulación de su gobernanza y gestión.

Creando importante la continuidad de la radiotelevisión y del servicio audiovisual público para la nueva sociedad digital, es necesario preocuparse por su estado de salud y su diagnóstico. Es lo que nos propone también la profesora López Cepeda. El estudio y debate sobre el servicio audiovisual público recupera presencia y fuerza en la Academia, tanto en España como en el resto de Europa, pero no así aún ni en su nueva regulación ni en las políticas de comunicación, gobernanza y gestión. Por eso tiene más valor su estudio e investigación, en la medida que pueda servir para propiciar el debate y la repercusión social.

Universidad de Santiago de Compostela, mayo de 2015

Referencias bibliográficas

- AETHA (2014): «Future use of the 470-694 MHz band. Report for Abertis, Arqiva, BBC, BNE, EBU and TDF», 31 de octubre.
- Agenda Digital Europea (ADE, 2010): Comunicación, de 19 de mayo de 2010, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Agenda digital para Europa» [COM(2010) 245 final. http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0016_es.htm
- Bustamante, Enrique (2015): «El servicio público en España: manual de malas prácticas». En Marzal Felici, Javier; Izquierdo Castillo, Jessica; y Casero Ripollés, Andreu (eds, 2015): *La crisis de la televisión pública. El caso de RTVV y los retos de la nueva gobernanza*. Barcelona: Aldea Global .
- Campos-Freire, Francisco (2012). «Modelos de financiación de las televisiones públicas autonómicas». En Miguel de Bustos, Juan Carlos; Casado del Río, Miguel Ángel (2012). *Televisión autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, Josep M. (2015): *El gobierno mundial de los expertos*. Barcelona: Anagrama
- EBU (2012): «EBU Viewpoint PSM Funding», EBU-UER, European Broadcasting Union (EBU), <http://www3.ebu.ch/home>.
- Fuchs, Christian (2014): «Medios sociales y esfera pública». En *Telos*, núm. 98, junio-septiembre
- Hallin, Daniel C. y Mancini, Paolo (2008): *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Editorial Hacer
- Iosifidis, Petros (2011): «Growing pains? The transition to digital TV in Europe», *European Journal of Communication*, 26, 1, pp. 3-17.
- Michalis, María (2011): «La política europea de comunicación y su impacto en los medios de radiodifusión», en Campos-Freire, F. (2011a): *El nuevo escenario mediático*. Zamora-Sevilla: Comunicación Social
- OBS (2014): *Yearbook. Television, cinema, video and on-demand audiovisual services -the pan European picture*, Estrasburgo, European Audiovisual Observatory

- Puppis, Manuel (2012): «Between independence and autonomous adaptation: The Europeanization of television regulation in non-EU member states», en *Communications. European Journal of Communication Research*, vol. 37, 4, pp. 393-416. DOI: 10.1515/commun-2012-0022.
- Stuehmeier, Torben; Wenzel, Tobias (2012): «Regulating Advertising in the Presence of Public Service Broadcasting», en *Review of Network Economics*, vol. 11 (2), pp. 1-23.

Introducción

La democracia española descansa en la defensa de los derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución Española. Entre ellos se encuentran los derechos de y a la información, y el derecho a la libertad de expresión. Así nuestra norma suprema reconoce el derecho «a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión», así como «a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción» (art. 20 CE).

Lo cierto es que sin una transparencia comunicativa de las actuaciones de los partidos políticos y grupos de poder, el resultado desvirtúa el significado de nuestro sistema. Si no hay una información libre, no hay sociedad democrática. Y es en este punto donde los medios de comunicación pueden y deben jugar un papel fundamental.

Es por todo esto, por lo que la gran responsabilidad social de los medios de comunicación exige una correcta y adecuada gestión y control, sobre todo cuando se trata de medios públicos, al servicio de toda la ciudadanía.

En España se está asistiendo a un constante cambio en el ámbito normativo de la radio televisión pública. Por un lado, la política audiovisual del gobierno central socialista (2004-2011) cambió de dirección en varias ocasiones. Inicialmente, fue aprobada la Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal que consiguió implantar una organización y gestión más transparente de la radio televisión pública estatal, después de más de veinte años con una regulación anclada en el pasado. Sin embargo, a partir del año 2009, entraron en vigor varias leyes, como la Ley 8/2009, de Financiación de la CRTVE y la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual que favorecen en cierta medida a los operadores privados.

Con el cambio de signo político tras las elecciones de 2011, el Partido Popular con mayoría absoluta ha modificado la Ley 17/2006 volviendo a una RTVE más fácil de controlar gubernamentalmente y ha propuesto varios cambios en las políticas audiovisuales, como la posibilidad de favorecer diferentes formas de gestión de las radios y televisiones autonómicas públicas, opción materializada a través de la Ley 6/2012, de 1 de agosto de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos.

Algunas leyes que regulan las radios televisiones autonómicas, en especial las de primera generación, cambiaron su normativa de origen con la finalidad de mejorar la independencia y profesionalidad de sus órganos de gobierno, gestión y control. Junto a este tipo de entidades, en la pasada década ha aparecido una tercera generación de radios y televisiones públicas autonómicas, caracterizadas en la mayoría de las ocasiones por la externalización de gran parte de su programación.

Se han creado, por lo tanto, diferentes modelos en la radio y televisión autonómica en España. Todos ellos deben afrontar los nuevos retos tecnológicos manteniendo el rol de servicio público. En este contexto se debate la necesidad de mecanismos de gobierno y control transparentes, cualificados e independientes de los poderes empresariales y políticos a partir de los que sea posible configurar verdaderos medios de comunicación de servicio público.

Desde esta perspectiva se aborda este libro, con la finalidad de debatir cuáles son los mecanismos que existen en España para gobernar, gestionar y controlar la radio televisión pública, tanto estatal como autonómica, en un marco donde nuestro país durante muchos años era uno de los pocos, a nivel europeo, que no disponía de una autoridad audiovisual independiente de control de la radio televisión. La regulación legal del resto de los pilares de gobierno, gestión y fiscalización (directores, consejos de administración y comisiones de control) ocasionaba que éstos, en algunas ocasiones se convirtieran en inoperantes, pasando a ser mecanismos de (des) control.

Finalmente, en 2013 entró en vigor la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que centraliza las tareas de varios reguladores sectoriales, entre ellas las competencias audiovisuales del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). Esta situación ha reabierto de nuevo el debate sobre la estructura y características de una autoridad audiovisual independiente.

La finalidad concreta de este libro es hacer una primera aproximación del nivel de adecuación de los miembros o representantes de los órganos de la radio televisión pública a los requisitos establecidos legislativa y teóricamente.

Se trata de conocer cuáles son los contextos y las políticas de comunicación que permiten identificar una radio y televisión pública con órganos más profesionales e independientes y debatir la idoneidad de ellos en nuestro país.

Para ello se parte de un análisis de la literatura científica y legal a través de la bibliografía de varios autores, teniendo en cuenta la evolución y cambios normativos que han afectado a la radio y televisión pública en Europa y España para terminar con un análisis concreto de los principales órganos de gobierno y control (a veces (des)) control de estas corporaciones.

Solo tras una primera aproximación a las características de los sistemas existentes, se puede concluir definiendo cuáles son los contextos oportunos en nuestro país para implantar un nuevo paradigma de gobernanza de la televisión pública. Se trataría de huir de los viejos esquemas tradicionales y lineales que no están teniendo en cuenta las denuncias y demandas sociales y optar por un nuevo paradigma de gobernanza en los medios audiovisuales públicos transparente, participativo y sin dependencias de los grandes grupos de poder.

El libro es el fruto del estudio y la investigación de varios años de aproximación teórica y experimental al complejo mundo cambiante de los medios de comunicación. Debido a los constantes cambios vividos en el ámbito audiovisual español se hace referencia a los principales cambios normativos y políticas de comunicación que han afectado a la estructura de los principales órganos de gobierno, gestión y control de la radio televisión pública, estatal y autonómica durante el período de investigación, y que han podido influir positiva o negativamente en los distintos modelos analizados.¹

A lo largo del período de estudio, la autora se ha encontrado con numerosos problemas de transparencia en los principales órganos de go-

¹ Al analizar los perfiles de cada uno de los órganos de gobierno, gestión y control de las correspondientes radios y televisiones públicas se delimita el período de análisis que varía en función de los cambios normativos vividos en cada una de las Comunidades Autónomas. Solo han sido analizados los cambios producidos con anterioridad a julio de 2014. Para un análisis más pormenorizado ver López Cepeda (2011).

bierno, gestión y control de los medios públicos, aunque sí ha recibido la ayuda de algunos de ellos. Ello ha ocasionado que no se han podido acceder a todos los datos profesionales analizados que en estos supuestos no han sido publicados ni en las tablas ni en el desarrollo de las mismas. Sin embargo, los resultados alcanzados permiten conocer una tendencia del perfil profesional de los órganos objeto de estudio con un alto grado de confiabilidad y realizar una primera aproximación a sus requisitos legales, siguiendo en todo momento lo señalado en la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal y en su reglamento de desarrollo.

En 2013 se publica la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que señala que los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma (administración y entidades públicas, entre otros) incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. Son también varias las Comunidades Autónomas que o bien ya han aprobado una normativa similar o bien están estudiando hacerlo.

Se considera que el derecho de información y transparencia de la sociedad en aspectos como la trayectoria profesional de los órganos de la administración pública debe prevalecer sobre otros derechos, más en el supuesto en el que la ley citada señala un artículo tan claro como el indicado (art. 6 de la Ley 19/2013), teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y además la finalidad claramente científica del libro y el perfil periodístico de la autora.²

Algunos de los resultados conseguidos se han publicado previamente en varias revistas científicas (López Cepeda, 2012a; 2012b). Sin embargo, en el presente libro se procede a una reestructuración y actua-

² En ningún momento a lo largo de la investigación se vulneran los derechos de protección de datos personales dado que se respetó en su totalidad y en todo momento la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, publicando solo aquellos datos profesionales que aparecen en fuentes accesibles al público y además haciéndolo de forma disociada, sin que en ningún momento se pueda asociar el dato con los correspondientes cargos públicos. No se ha tenido acceso en ningún momento a datos de carácter especialmente protegidos ni tampoco a aquellos que no tuvieran relación con el objeto científico y estadístico del estudio que no es más que la investigación sobre la adecuación del perfil profesional de los órganos de gobierno y gestión a los requerimientos legales y teóricos. Aquellos datos que no se han podido obtener siguiendo lo señalado en la normativa de protección de datos personales no han sido publicados.

lización, así como a la publicación de datos que permiten establecer unas pautas para mejorar el panorama audiovisual público en España en un tiempo de continuos cambios y con nuevos retos abiertos.

En un momento de crisis de la radio televisión pública autonómica con el cierre de Canal Nou y en pleno auge del debate sobre los modelos de gobernanza audiovisuales públicos actuales, su fundamento y rentabilidad, se publica este libro que ofrece unas pautas para la discusión de la mejora en la gobernanza, control y transparencia de los medios de comunicación de servicio público.

Servicio público de radio y televisión en Europa y España

1.1. La radio y televisión pública. Caracteres y definiciones

Existen múltiples definiciones de radio televisión pública y optar por un único concepto no es tarea fácil. Para empezar, hay que señalar que no es posible hablar de la existencia real de un único patrón de radio televisión pública por excelencia, si bien, es factible definir, en términos teóricos, cuáles deben ser las características de un modelo ideal o utópico.

Con esta finalidad, se debe comenzar por conocer el concepto de servicio público para a continuación aplicarlo al ámbito de la radio televisión pública.

En el derecho administrativo esta noción es usada para definir aquellos servicios prestados por la administración, directamente o indirectamente, para satisfacer necesidades generales públicas.

Hay, por lo tanto, una vinculación del concepto de servicio público con la necesidad o interés social 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» (Mateo y Berges, 2009: 17).

En términos generales, se puede definir un servicio público como un servicio prestado regularmente a la sociedad para la satisfacción de una necesidad. Desde esta perspectiva, la información se convierte en una necesidad y los medios de comunicación públicos en un servicio para hacerla efectiva.

Una vez definido el concepto de servicio público y para obtener una noción de radio televisión pública es necesario comenzar por las definiciones establecidas en el marco legal tanto en el plano estatal como supraestatal para continuar con nociones propiamente teóricas.

1.1.1. El ordenamiento jurídico

La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual ha supuesto un cambio importante en el panorama audiovisual español al armonizar en un único cuerpo normativo la regulación de este sector, derogando multitud de normas anteriores.³ Esta ley define el servicio público de comunicación audiovisual en su artículo 40.1:

El servicio público de comunicación audiovisual es un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir conteni-

³ La Ley 7/2010 derogó la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión; la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión; la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada; la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radio; la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva; la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por satélite, en lo referido a los servicios de comunicación audiovisual por satélite; la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres; la Ley 21/1997, de 3 de julio, Reguladora de las Emisiones y Retransmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos; La disposición adicional cuadragésimo cuarta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; la disposición adicional cuadragésimo cuarta de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social; la disposición adicional segunda de la Ley 15/2001, de 9 de julio, de Fomento y promoción de la Cinematografía y el Sector Audiovisual; las disposiciones adicionales décima y transitorias sexta, octava y décima de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; la disposición adicional trigésima de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; la Ley 10/2005, de 5 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, salvo el artículo 5 y las disposiciones adicionales segunda y séptima; la Ley 7/2009, de 3 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Telecomunicaciones; el Real Decreto-Ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula para las concesiones de ámbito estatal, la prestación del servicio de televisión digital terrestre de pago mediante acceso condicional; y el punto 6 de la letra a) del anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

dos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.

Se observa que hay un abandono del concepto tradicional de radio televisión al incluir en las modalidades de servicio de comunicación audiovisual, además del servicio de comunicación audiovisual que se presta para el visionado simultáneo de programas sobre la base de un horario de programación, a la radio televisión a petición del espectador y a los nuevos soportes en movilidad (art. 2).

Sigue, de esta manera, la estela marcada por las políticas europeas en materia audiovisual, en concreto, la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales (DSMA), aprobada en mayo de 2007 y revisada en 2010 que impone un cambio en el concepto de radio televisión para adaptarlo a la convergencia digital.⁴

Para completar este concepto es necesario retrotraerse al pasado y conocer la evolución de este término en el ordenamiento jurídico español. La Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y Televisión, derogada por la Ley 7/2010, «sienta las bases del desarrollo del sistema radiotelevisivo español» (García Castillejo, 2010: 26). Esta norma no definía de forma concreta la radio televisión pública pero sí que señalaba cómo debía ser su gestión y los principios de la actividad en los medios de comunicación social del Estado.

Según la Ley 4/1980 los servicios públicos de radio y televisión debían realizarse mediante gestión directa por RTVE en todo el territorio español. Igualmente establecía los principios que debían inspirar su actuación: objetividad, veracidad e imparcialidad; respeto del pluralismo; separación entre información y opinión; respeto a la vida privada, el honor y la fama; protección de la infancia; y respeto del principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución Española (art. 4).

⁴ La Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales ocasionó que se modificaran las normas reguladoras de la radio televisión pública en varios Estados miembros. BBC, en Reino Unido y ARD en Alemania reformaron, en 2007, su Carta Real y su Estatuto, respectivamente, extendiendo la noción de radio y televisión a nuevos servicios audiovisuales.

Con posterioridad, entraron en vigor la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión y la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada —en la actualidad también derogadas— referidas a las radios y televisiones públicas autonómicas y a la televisión privada, respectivamente.

Éstas tienen una regulación parecida en lo que a definición del servicio público de radio televisión se refiere, estableciendo unas pautas generales del sistema de gestión. Sin embargo, «estos principios generales de actuación que aparecen en estas leyes, con una redacción muy similar al establecido en el artículo 4 de la Ley 4/1980, están recogidos en términos tan generales que apenas aportan obligaciones nuevas» (Vidal, 2009: 98).

La entrada de España en la Comunidad Europea, en 1986, supone el replanteamiento del concepto de radio televisión pública que aparecía en nuestro ordenamiento jurídico: Primero, en 1997, con motivo del Tratado de Ámsterdam y la aprobación del Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros. Este indicaba que para permitir la financiación pública de los medios de radiodifusión pública era necesario que esta financiación no fuera contraria a los intereses de la Comunidad y que se cumpliera con una función de servicio público definida por los propios Estados miembros (Casado, 2008: 71).

Con posterioridad, la Comisión Europea aprobó la Comunicación sobre aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. Esta norma recomendaba que cuando las radios y televisiones públicas llevaran a cabo funciones propiamente de servicio público y recibiesen ayudas públicas no debían competir con las de carácter privado.

Con la finalidad de adaptarse a esta política europea, en España se modificaron algunos preceptos de la Ley 4/1980 a través de la disposición adicional décimo sexta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, conocida como Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el 2002. Esta reforma intenta definir la función de servicio público, pero no se hizo más que «desarrollar el artículo 4 de la misma Ley 4/1980, que contenía los principios que deben regir la actividad de los medios de comunicación social del Estado y también de las televisiones privadas de ámbito estatal» (Vidal, 2004: 265).

Esta situación se mantiene hasta la publicación de la Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, que define el servicio público de radio y televisión en su artículo 2 del siguiente modo: