

El servicio público de radiodifusión en Europa

NIKOLTCHEV, SUSANNE. *Iris Spécial: La culture de service public de radiodiffusion*. Estrasburgo: Observatoire Européen de l'Audiovisuel, 2007. ISBN 978-92-871-6187-1

Por Davinia Ligerio Tormo, técnica de la Unidad de Investigación, Estudios y Publicaciones del CAC.

La culture de service public de radiodiffusion es una publicación del Observatorio Europeo del Audiovisual (OEA) elaborada en colaboración con el Institut du Droit Européen des Médias de Saarbrücken y el Institut du Droit de l'Information de Amsterdam. El Observatorio, constituido en 1992, tiene la misión de asegurar la transparencia del sector audiovisual en Europa y de responder a las necesidades de información de los profesionales del sector. Con este enfoque, esta publicación aporta una visión institucional de la coyuntura en que se encuentran los medios de comunicación audiovisual públicos europeos y como han llegado a ella.

El OEA sistematiza sus estudios sobre el sector audiovisual en cuatro áreas de trabajo: cine, televisión, vídeo/DVD y nuevos medios, todas desde dos ópticas diferentes: por una parte, un planteamiento económico y de mercado, con cuestiones relativas a la financiación y a la gestión empresarial; por otra, un enfoque jurídico y legal. En el caso de este informe, publicado en marzo de 2007 y con un punto de vista legal, se estudia el ordenamiento jurídico y el marco regulador del servicio público de radiodifusión de catorce países europeos¹ y también se examina cuál es la contribución que hacen los medios públicos a la diversidad cultural de cada país.

En segundo lugar, una aproximación a varias perspectivas teóricas que tratan de explicar cuál ha sido el origen, el desarrollo y el papel ejercido por los sistemas mediáticos en diferentes tipos de sociedades. De la primera parte se ocupa Susanne Nikoltchev, responsable del Departamento de Informaciones Jurídicas del OEA y editora/coordinadora de esta publicación, que hace una revisión de las principales resoluciones, recomendaciones y declaraciones en relación con algunas de las características que el Consejo de

Europa considera que deberían caracterizar el servicio público de radiodifusión. Mediante el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria —dos de las instituciones del Consejo de Europa— se ha intentado determinar la dimensión cultural de la radiodifusión europea, su misión y sus obligaciones como servicio público. Al mismo tiempo, se han fijado objetivos específicos, como la obligación de proveer de una programación pluralista, innovadora y variada, fundamentada en normas éticas y de calidad que contribuya a la diversidad cultural. Además, se señala la importancia de consolidar su rol político, educativo y cultural en la sociedad y su aportación a la diversidad ante el peligro de uniformidad que suponen las tecnologías de transmisión en general.

Además, tanto el Comité de Ministros como la Asamblea Parlamentaria han promovido la transparencia y la independencia editorial de los medios públicos ante cualquier influencia política o económica; esta necesidad de independencia y de ausencia de injerencia política se refiere igualmente a las autoridades de regulación del sector que pueda haber en cada país, tal y como se remarca en la Resolución de Praga de 1996 o en la Recomendación 1506 de 2001, por citar algunos de los ejemplos. El Comité de Ministros, mediante la Recomendación nº R (96) 10 con referencia a la garantía de independencia del servicio público de radiodifusión adoptada en septiembre de 1996, da directrices dirigidas específicamente a los legisladores estatales y a los organismos reguladores, subrayando la importancia de su papel de garante de la independencia y la autonomía institucional de la radiodifusión pública.

Además de las recomendaciones y las resoluciones del Consejo de Europa, también la Unión Europea señala la importancia del servicio público de radiodifusión unido a las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada país, y lo hace a través del protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los estados miembros publicado en el Tratado de Amsterdam, firmado en 1997 y por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos.

1 Alemania, Bulgaria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumanía y Suiza.

Antes de adentrarse en los casos particulares de cada país, Karol Jakubowicz, doctor y antiguo director del Departamento de Estrategia y Análisis del Consejo Nacional de Radiodifusión polaco, repasa algunas de las ópticas desde las que varios investigadores han tratado los sistemas de comunicación; postula la existencia de un “paralelismo sistémico”, una situación en que los sistemas mediáticos reflejan las funciones sistémicas de la sociedad en la que se desarrollan. En este contexto, los medios de comunicación no son actores sociales principales, sino más bien instrumentos de otras fuerzas sociales. Así pues, en el proceso fundacional del servicio público de radiodifusión, Jakubowicz identifica tres modelos: en los modelos paternalista y democrático-liberal, los medios de comunicación públicos resultan de modo natural de la evolución ideológica de la sociedad, con la consolidación de la democracia y el desarrollo de la cultura política. El modelo sistémico, en cambio, refleja un mayor cambio político, como por ejemplo en el caso de la transición española a la democracia tras la dictadura. Este modelo implica una alteración radical en el ordenamiento jurídico institucional que también afecta al desarrollo del servicio público de radiodifusión.

Hecho este proceso de contextualización, se profundiza en el caso particular de los medios audiovisuales públicos en cada país. Varios autores analizan su ordenamiento jurídico-legal –misión, estructura, procedimientos y financiación– y la contribución que hacen a la diversidad cultural del territorio. Dada la procedencia heterogénea de los autores, puesto que los informes están elaborados por profesores, abogados, trabajadores de las diferentes sociedades de radiodifusión estatales, etc., se encuentran aportaciones que inciden más en la situación legal del servicio público de radiodifusión, y otras que dedican más tiempo a explicar y a evaluar su dimensión cultural. Aún así, el hecho de seguir el mismo esquema analítico facilita la identificación de los elementos comunes y las diferencias entre los países.

Con respecto al marco jurídico, puede observarse que cada país ha optado por diferentes estatus legales que garanticen el servicio público. En el Reino Unido, por ejemplo, la función pública es encomendada directamente a la BBC y está regulada desde sus inicios mediante una concesión real, mientras que en Francia o Suiza, las respectivas constituciones dirigen al conjunto del sistema de radiodifusión las tareas de servicio público, aunque también dispongan

de radio y televisión de titularidad pública.

En la mayoría de casos, la misión del servicio de radiodifusión pública está regulada mediante leyes específicas que han ido sufriendo enmiendas y cambios substanciales para hacer frente a las fuertes transformaciones que afectan a la sociedad y al sector y que, en algunos casos, han sido renovadas en los últimos años. En esta situación se encuentran Dinamarca, Finlandia, Italia o España, que entre 2004 y 2006 han promulgado nuevas leyes específicas. En España, Alberto Pérez Gómez, director adjunto de Red.es, explica las novedades que incorpora la Ley 17/2006, de 5 junio, para la radio y la televisión de titularidad estatal, que son, entre otras, la definición de las dimensiones que debe tener este servicio público y sus obligaciones. Además, se establece el contrato programa como instrumento de planificación de su tarea, y se señala qué objetivos deben lograrse y las consecuencias en caso de no llegar a ellos.

La Ley también señala cuestiones relativas a la financiación. Aun cuando se continúa con un sistema mixto –publicidad y fondo estatal– se especifica la obligación del grupo Radio Televisión Española de utilizar el presupuesto de origen estatal exclusivamente en actividades de servicio público, además de llevar una contabilidad en la que se separe de forma clara qué parte es invertida en este servicio y qué parte, en la programación comercial.

La financiación es y ha sido el talón de Aquiles de los medios de titularidad estatal: todos tienen el dinero público como principal fuente de ingresos aunque con algunas particularidades. La situación más habitual es que se destine una parte de los presupuestos generales del Estado a la radio y la televisión públicas. En muchos casos, también hay financiación a través del canon que se cobra a los usuarios por el servicio. España, Lituania y Hungría son los únicos países estudiados que no han fijado el pago del canon por el servicio de radiotelevisión pública. El Reino Unido, en cambio, destaca por tratarse del único país en el que la financiación de la radiotelevisión pública se hace exclusivamente por canon.

Así pues, con excepciones como el Reino Unido o Finlandia, que sólo admiten fondos públicos, el modelo que más se da en los catorce estados analizados en la publicación es el sistema mixto. Con respecto a la publicidad, cada país ejerce un mayor o menor control sobre los minutos que le

dedica, como por ejemplo Bulgaria, que la limita a cuatro minutos por hora, o Hungría, que lo deja en seis. En el caso español, tal y como se señala en el informe, RTVE no tiene ninguna obligación específica si exceptuamos el cumplimiento de la Directiva de Televisión sin Fronteras, común a todas las cadenas independientemente de la titularidad.

Del análisis del caso español, cabe señalar también que la única referencia que se hace a los radiodifusores públicos nacionales es para hablar de su deuda y de las exigencias que imponen determinados gobiernos autonómicos en cuanto al cumplimiento de las cuotas audiovisuales en la lengua cooficial. En esta línea, en general todos los autores hablan únicamente del ámbito estatal, haciendo referencia a las televisiones y radios nacionales sólo con el propósito de enumerarlas. Es un caso aparte Alemania, que habla de ello específicamente, dada su concepción federal del servicio público desde la II Guerra Mundial; además de la ZDF, que cubre el conjunto del territorio, también cuenta con nuevos radiodifusores de los *länder* reunidos en un grupo de gestión llamado ARD.

El establecimiento de reglas de juego que garanticen la independencia de los medios públicos respecto al Estado, la aportación cultural que hagan destinada a fomentar el pluralismo, la diversidad lingüística y la proyección social de valores sociales propios de sociedades democráticas que sirvan para reforzar el papel de la ciudadanía, así como la creación de autoridades audiovisuales reguladoras son otros puntos en común a todas las televisiones estudiadas. La lectura de este informe nos lleva a la conclusión que la continuidad del sector público en general, así como cuestiones específicas relativas a la financiación o a su función de servicio público, lejos de estar resueltas, siguen siendo objeto de debate político y social en el seno de cada país.