

MEDIOS DE COMUNICACIÓN, PLURALISMO Y CONTROL DEMOCRÁTICO

El encaje de los medios públicos y su función en el ecosistema comunicativo en la era de Internet: análisis de la situación desde Cataluña

Joan M. Corbella



La ley de la comunicación audiovisual de Cataluña del año 2005 fija una misión y unas funciones generales para definir la prestación del servicio público de radio y televisión, con la misma orientación general que la regulación española y la de todos los estados de la Unión Europea. Fundamentalmente asigna la obligación de fomentar por medio de la programación de sus canales y servicios el apoyo y fomento de los valores democráticos básicos (entre los principales, la libertad de expresión y de información, el derecho de participación, el pluralismo al servicio de la ciudadanía y la cohesión social), de la protección y promoción de la lengua propia y la cultura, y en otro plano, actuar a favor de la industria audiovisual del país. La reglamentación posterior ha ido confirmando estos principios, en las modificaciones de esta ley y la de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA), en los mandatos-marco del servicio público para 2010-2016 y

2020-2026 y en los contratos programa de la CCMA.

Estos planteamientos básicos han estado presentes en todo el desarrollo legislativo y normativo y en el debate público sobre los medios de gestión pública en Cataluña, como en el resto de la Unión Europea y de los estados que han mantenido la tradición del servicio público en el ámbito de la radio y la televisión. Pero también ha sido constante hasta el presente el conflicto sobre su alcance y la interpretación concreta en el traslado a las parrillas de programación y a la producción de los contenidos, en un entorno de convivencia entre prestadores públicos y privados. Este conflicto se agrava de cara al futuro con la aparición de la actual pléyade de propuestas audiovisuales de todo tipo en internet.

Con este artículo me propongo sintetizar las claves del proceso que ha llevado a la vertebración de todo el paisaje audiovisual en una estructura que se puede estudiar como “ecosistema”, así como el papel que los prestadores públicos tienen en él, basado en el interés de poder seguir cumpliendo la función primordial de proteger los valores democráticos.

Me parece importante la adopción de la perspectiva de “ecosistema”, ya que añade al estudio de las interrelaciones entre los agentes que forman el “sistema” y las reglas legales y económicas que lo sustentan la necesidad de abordar también las relaciones con el medio social en que se desarrollan. Es decir, con los factores de índole política, ideológica, económica, cultural y social en sentido amplio que condicionan el desarrollo.

¿Qué factores que forzaron la entrada de la competencia privada?

La importancia de una definición amplia del encargo de servicio público de radio y televisión se volvió fundamental desde el momento en que se modificó el régimen de prestación de la actividad en este conjunto de países, en los años 1980s: prácticamente desde sus inicios se trataba de unos servicios desarrollados en régimen de monopolio desde el sector público, vistas sus características de capacidad de intervención en la opinión pública y la escasez de recursos técnicos (las ondas terrestres) para distribuir la programación y, sobre todo, para cubrir unitariamente todo el estado y facilitar la cohesión nacional (con excepciones como la República Federal Alemana).

El régimen de monopolio público de la radio y la televisión se correspondía, además, con el periodo orientado por las políticas del «estado del bienestar» posterior a la Segunda Guerra Mundial, en que se confiaba al Estado la provisión de los servicios esenciales [1].

Pero desde finales de los años setenta, y sobre todo durante la década siguiente, confluyen varios factores que forzarán la revisión del paradigma original con respecto a estos medios. Por un lado, la mejora de la tecnología de telecomunicaciones permite ampliar el uso del espectro radioeléctrico, y así ampliar el número de canales y emisoras y diversificar los espacios territoriales de cobertura: pueden actuar en el espacio local, regional y estatal.

Por otro lado, empresarios del sector de la prensa (en España, el grupo Godó fue el primero a pedirlo) y ajenos a la comunicación piden ejercer el derecho a crear medios privados en el ámbito televisivo, ante las perspectivas favorables en el negocio basado en la publicidad en cadenas comerciales. Y, en tercer lugar, pero no menos esencial, el contexto ideológico-político en los países occidentales se decantaba hacia el auge del neoliberalismo, con independencia de que en muchos países gobernarán fuerzas socialdemócratas.

En este contexto, el debate de las políticas públicas de televisión (y radio, en menor medida, por las expectativas de negocio más bajas y porque en países como España ya había cadenas comerciales) se centró en la posibilidad de abrir la gestión del medio a la concurrencia privada, o el mantenimiento estricto del monopolio público con múltiples canales. La resolución mayoritaria en Europa en los años ochenta consistió en mantener la consideración de toda la radio y la televisión como servicio público, pero abrir la puerta a la concesión de licencias de explotación a empresas privadas (en el Reino Unido, ya lo habían hecho en 1956 con ITV).

En los años ochenta, la mayoría de países europeos consideraron la radio y la televisión como públicas, pero permitieron la concesión de licencias a empresas privadas

La legislación española, a diferencia del planteamiento mayoritario, se hizo en dos etapas: inicialmente (estatuto de RTV de 1980) se estableció que la ruptura del monopolio de RTVE proviniera de organismos públicos dependientes de las comunidades autónomas, y no fue hasta 1988 que se aprobó la ley de televisión privada, que mantenía el estatuto jurídico de servicio público para la radio y televisión, pero permitía la gestión empresas privadas.

Los conflictos de la concurrencia pública-privada

Con el inicio de la competencia para prestar el servicio de televisión afloraron los problemas que han caracterizado los últimos treinta años de las políticas de comunicación en Europa, agravados primero por el establecimiento de tecnologías no basadas en bienes públicos (las ondas), como el cable y el satélite, y los últimos años con la capacidad de internet para alojar todo tipo de servicios audiovisuales.

Los conflictos principales, en el periodo inicial, se centraron en la indefinición del encargo de servicio público para unos prestadores y otros, y en la financiación de las actividades respectivas. La imposibilidad de encontrar una solución forzó a la Unión Europea a incluir un protocolo anexo al Tratado de Amsterdam de 1997 [2] sobre la radiotelevisión pública, que autorizaba a los estados a financiar el servicio público con recursos públicos, de acuerdo con la definición de su significado y organización del servicio que cada uno estableciera. Ahora bien, los recursos públicos sólo podían dedicarse a financiar estrictamente la actividad de servicio público sin alterar el mercado.

La insistencia de las autoridades europeas sobre los estados para que definieran el encargo de servicio público y, en consecuencia, las actuaciones con posibilidad de ser financiadas con recursos públicos, dio lugar a la reforma legislativa en todas partes, pero en todos los casos se recurrió a fórmulas muy genéricas, como he apuntado al inicio del artículo. Esencialmente, se trata de fórmulas que establecen el encargo de producir y emitir un conjunto de programaciones de calidad que puedan satisfacer las necesidades democráticas de la ciudadanía, con contenidos de información, cultura y entretenimiento para todo tipo de personas.

Esta indefinición permitió a los prestadores públicos del servicio mantener su actuación anterior, sin cambios ni en el contenido ni en la financiación. Así, el conflicto con los prestadores comerciales del servicio se centró en el hecho de que la mayoría de corporaciones públicas recibían ingresos vía el erario público y de la publicidad, en desigual competencia con ellos.

Ante este *impasse*, y vista la evolución del sistema televisivo en su conjunto, con televisiones públicas y privadas en abierto y plataformas de televisión de pago que empezaban a acaparar los contenidos deportivos y se convertían en el tercer jugador en el mercado, la corriente principal para la solución del conflicto en los países europeos (cómo es el caso español con la ley audiovisual de 2010) consistió en determinar que servicio público es todo aquello que hace el prestador público, y el resto de las propuestas televisivas se acogen al derecho a prestar servicios de comunicación, si hace falta con licencia cuando los recursos son escasos (las terrestres). Al mismo tiempo, en algunos estados se restringió o prohibió el acceso al doble sistema de financiación público y publicitario (España, pero sólo para el prestador de ámbito estatal, RTVE), a cambio de la contribución de otros agentes del sistema audiovisual a sufragar los costes de las enormes estructuras de los viejos monopolios públicos.

En este periodo en que la competencia empieza a tener ya tres jugadores bien identificados (corporaciones públicas, empresas privadas de canales en abierto y plataformas de pago), los ingresos económicos del mercado televisivo se consolidan, en casi todos los países, aproximadamente en tres tercios similares, y así ha seguido hasta la actualidad, de acuerdo con los datos del European Audiovisual Observatory: financiación pública, publicidad y pago de suscripciones por los usuarios/as.

Las crisis económicas generaron una nueva situación: los prestadores públicos tenían relativamente asegurada la financiación, mientras que las televisiones comerciales en abierto dependían de la evolución de la publicidad, directamente relacionada con la situación económica

Este estado de cosas no alivia la situación, y la crisis económica del periodo 2000-2003 y la

que empezó en el 2008 generaron una situación nueva: los prestadores públicos tenían relativamente asegurada la financiación, mientras que las televisiones comerciales en abierto dependían de la evolución de la publicidad, directamente relacionada con los avatares de la situación económica. Antes, sin embargo, ya algunos de estos operadores privados seguían alertando del conflicto con el servicio público y apostando por la supresión de las corporaciones, con el argumento de que las necesidades y valores democráticos ya quedaban garantizados con un mercado plural de agentes privados. Entre los casos más destacados hay el del Reino Unido, donde el grupo empresarial de Rupert Murdoch (prensa y televisión de pago) encabezó la batalla para deslegitimar a la BBC [3], que después encontró una resonancia efectiva en las posiciones del partido conservador, todavía hoy, es objeto de tensiones para debilitar todo el sistema de televisión pública del país.

La defensa europea del papel de los medios públicos

De forma mayoritaria, sin embargo, las autoridades estatales y europeas han mantenido y reiterado en múltiples ocasiones la defensa de la necesidad del modelo dual público-privado, como política fundamental para proteger el pluralismo en el ámbito audiovisual y, por extensión del sistema comunicativo, ante las tendencias a la concentración de la propiedad de los medios privados [4] y el carácter meramente comercial de sus propuestas de programación.

Con todo, en los últimos años, el conflicto sobre la existencia y la dimensión de los prestadores públicos de televisión no ha cesado, y en el contexto de la crisis económica desde 2008 muchos de los estados iniciaron el recorte o congelación de recursos económicos de las corporaciones públicas del sector, o la sustitución por nuevas estructuras más reducidas (Grecia, por ejemplo).

El caso más extremo se produjo en Suiza, cuando en el año 2018 se celebró un referéndum para cuestionar la contribución obligatoria (canon) de los hogares para la financiación del organismo público SSR, que de triunfar habría forzado su cierre. La consulta aprobó su mantenimiento, pero con reducción de presupuesto, y abrió paso a revisar sucesivamente otras acciones de política de comunicación en el país. El planteamiento de fondo se situaba en cuestionar la necesidad de contribuir al costoso mantenimiento del ente en un ecosistema que ya cuenta con muchas alternativas audiovisuales para la ciudadanía (televisión de pago, servicios de vídeo a la carta), aunque mayoritariamente de origen extranjero. Así, se ponía en duda la necesidad de disponer de un organismo público que garantice las misiones originarias de los servicios públicos.

La necesidad de definir las políticas en el ecosistema audiovisual del siglo XXI

Los casos enumerados son los más simbólicos, pero en toda Europa está presente el debate sobre la necesidad de los prestadores públicos y de replantear las bases de lo que tiene que

ser la misión del servicio público audiovisual. Los frentes abiertos son múltiples, algunos ya apuntados, heredados de la época de competencia exclusivamente televisiva, pero la aparición de los servicios de vídeo a la carta (nacionales y especialmente los de vocación global) y las redes sociales, junto con la entrada masiva de empresas de capital de los Estados Unidos en los paisajes audiovisuales de todos los países y la respuesta social a estas propuestas (bajada espectacular de la audiencia televisiva tradicional sobre todo, pero no únicamente, entre los jóvenes), han modificado totalmente el equilibrio entre los componentes del ecosistema comunicativo.

En esta situación, se vuelve todavía más urgente abordar los problemas, delimitando mejor que hasta ahora lo que son temas de economía industrial y los que corresponden a lo que podemos denominar el “bienestar audiovisual” de la ciudadanía.

Entre los primeros, los efectos de la competencia creciente entre agentes y la desigualdad de posibilidades de desarrollo de unos y otros, que los puede llevar a posiciones de irrelevancia en el uso por parte de la sociedad y dificultar así en el caso de los prestadores públicos su misión y funciones de protección y fomento de los valores democráticos. Pero también los problemas derivados de su extensión hacia otras actividades: producción para terceras empresas, encargos a productoras para la programación propia y función de “motor” de la industria, propuesta de nuevos servicios, distribución vía plataformas de propiedad privada, etc. Y todavía un elemento crucial: los entes públicos tienen que ser concurrentes en la prestación del servicio con la iniciativa privada (ahora multiplicada en televisión en abierto, de pago, a la carta) o complementarios (atendiendo a aquello que esta no quiere hacer) de cara a establecer su singularización (*distinctiveness*, el concepto que utiliza la BBC para definir la clave de su función).

El instrumento usual en la mayoría de los países para evaluar su adecuación a la función propia del sector público (genéricamente, los “test de valor público” de las iniciativas, *Public Value Test*) tendrá que adecuarse a una nueva realidad compleja, el ecosistema audiovisual. Pero esta adecuación se tiene que hacer anclada sobre todo en la perspectiva de las políticas para el bienestar audiovisual/comunicativo de la población.

La aparición de las redes sociales y los servicios de vídeo a la carta, especialmente los de vocación global, han modificado totalmente el equilibrio entre los componentes del ecosistema comunicativo

Eso significa revisar la aplicación de las bases clásicas que las fundamentaban, y que asociamos a los valores democráticos que tienen que garantizar las políticas de comunicación, sea con los medios públicos o en relación con los medios privados. De las categorías que proponen los clásicos Picard y Pickard [5] para proteger los valores democráticos, hay que hacer mención sobre todo a revisar los mecanismos de promoción/protección del pluralismo (pluralidad y diversidad) en la propiedad y los contenidos, garantizar el acceso de la ciudadanía a los medios y la libertad de expresión y

su participación. A estos hay que añadir cada vez más las medidas para proteger con la diversidad de contenidos la prominencia de las lenguas y culturas propias.

El caso de Cataluña

En el caso de Cataluña, la consolidación del ecosistema audiovisual y comunicativo que estamos viendo en la segunda década del siglo actual fuerza a replantear las políticas industriales y las políticas de comunicación porque los desequilibrios no han dejado de crecer. Las propuestas desde el propio país en el ámbito televisivo se han quedado principalmente en manos de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA), y el segmento de la producción ha tenido que asumir que la situación de monopsonio que había y en que muchas empresas habían vivido se ha debilitado y se han abierto a cooperar con prestadores de servicios de ámbito español o internacional. Industrialmente tiene muchas implicaciones, y una importante es que refuerza los espacios audiovisuales de gran alcance en detrimento del espacio catalán.

Al mismo tiempo, los mercados abiertos del audiovisual internacional y los cambios en el consumo dentro del ecosistema audiovisual debilitan la capacidad de maniobra del único prestador de servicios que convive con los prestadores españoles y las propuestas de *Video on Demand* (VOD). En estas circunstancias, la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales tiene que mantener por un lado su obligación - ley y mandato del Parlamento- de fomento de la industria, pero al mismo tiempo, con unos recursos económicos disminuidos que afectan a su propuesta editorial, tiene que garantizar que su actuación satisface el encargo de servicio público: fomento de los valores democráticos, de la lengua y la cultura, y del pluralismo.

Es en esta situación nueva que hay que encajar su función dentro del ecosistema audiovisual. La función industrial, pero sobre todo revisar el sentido de su aportación al pluralismo, con una mirada que tiene que situar en el centro de las políticas de comunicación la satisfacción de los derechos de la ciudadanía.

Tradicionalmente se ha exigido a los medios públicos (aquí y en todas partes) cumplir con los objetivos de pluralidad y diversidad en su interior, como corresponde a una oferta limitada de servicios en la población, en el origen de la radio y la televisión y en el periodo de la competencia limitada con los prestadores comerciales. Con la opulencia actual de servicios, sin embargo, hay que avanzar hacia identificar los valores democráticos con el pluralismo del ecosistema audiovisual para asegurar el bienestar comunicativo de la sociedad. Eso quiere decir evaluar la pluralidad y diversidad de voces, fuentes, temas y tratamiento informativo en el conjunto de propuestas que reciben las personas y no en el interior de cada medio. Y de esta manera se legitima la existencia de los prestadores públicos como agentes singularizados que equilibran sin intereses comerciales la oferta que llega al público, pudiendo asegurar la presencia de voces, fuentes, temas y tratamiento informativo que en el conjunto del ecosistema concreto de cada sociedad tienen escasa visibilidad. En el caso de Cataluña, el prestador público, la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, tiene que tener esta misión primordial para proteger los valores

democráticos, ante la abundancia y la fortaleza de las propuestas que llegan de todas partes.

REFERENCIAS

- 1 — Van Cuilenburg, Jan y McQuail, Denis (2003): *Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm*. Incluido en el *European Journal of Communication*, vol 18(2): 181-207. Londres, Sage. En este artículo, los autores exponen sintéticamente los cambios en el paradigma de las políticas de comunicación a causa de las condiciones del entorno sociopolítico, económico, tecnológico y cultural.
- 2 — Tratado de Amsterdam (1997) [[disponible en línea](#)].
- 3 — Murdoch, James (2009): The absence of trust. Conferencia MacTaggart Lecture en el Edinburgh International Television Festival [[disponible en línea](#)].
- 4 — Entre los múltiples pronunciamientos, por su exhaustividad de argumentos y propuestas, destaca la Resolución del Parlamento Europeo del 25 de septiembre de 2008 sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea (2007/2253(INI)).
- 5 — Robert G. Picard y Victor Pickard (2017): *Essential Principles for Contemporary Media and Communications Policymaking*. Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism.



Joan M. Corbella

Joan M. Corbella es profesor en el Departamento de Comunicación de la Universidad Pompeu Fabra, especializado en las áreas temáticas de la estructura de los medios, las transformaciones en los mercados y en las políticas de comunicación y las transformaciones en Cataluña, España y el mundo. También es codirector del Observatorio de la Producción Audiovisual, dentro del grupo de investigación UNICA de la misma universidad. Es autor de varios artículos, estudios y libros. Entre otros, participó en el equipo que elaboró el Libro Blanco del Audiovisual en Cataluña por encargo del Parlament al Consejo del Audiovisual de Cataluña.