



# OPINIÓ D'ACTUALITAT

## QUINES TELEVISIONS PÚBLIQUES VOLEM I COM LES FINANCEM?

Les televisions públiques constitueixen un problema oblidat en el nostre país. Al contrari del que ha passat en la majoria dels països europeus, a Espanya els governs no semblen tenir massa interès en fer front a aquest problema. Encara que al final de l'any 1995 es va assolir un consens quasi bé general entre tots els partits en el Senat sobre la crisi de l'actual model de televisió pública i sobre la necessitat de procedir a la reforma urgent de l'estatut de la ràdio televisió pública a Espanya (RTVE), el fet és que la televisió pública ha desaparegut de l'agenda de problemes pendents del Govern. La recent inclusió de RTVE en la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) és un camí que pot resoldre alguns problemes financers però no resoldrà els problemes de fons, donat que la reforma i, per tant, la definició de quines televisions públiques volem i com les financem requerirà un ampli consens polític i social que no pot venir per la via de la SEPI.

Per què ens ha d'interessar el problema de les televisions públiques? Hi ha diverses raons. Unes tenen a veure amb l'intens canvi tecnològic que s'ha produït en aquest sector, i amb la ruptura del model de monopoli de servei públic de televisió vigent en el nostre país. Altres, amb la confusa situació jurídica, organitzativa i financera en que es desenvolupen les cadenes públiques, que, per una banda, impedeix el normal desenvolupament d'un mercat televisiu, i, per altra, obstaculitza la creació d'una indústria pròpia de continguts.

En aquest sentit hi ha, almenys, tres qüestions que ens porten a defensar la necessitat d'una reforma profunda dels estatuts de les cadenes públiques:

1. El model de televisió a Espanya no respon a cap criteri coherent de "servei públic" que permeti orientar tant els continguts com les seves reformes de gestió, de finançament i de control.

La manca d'un concepte clar de servei públic té conseqüències importants. En primer lloc, impedeix a les televisions públiques desenvolupar les potencialitats que té el mitjà televisiu per convertir-se en un instrument de socialització de valors democràtics i participatius, independent dels governs i dels partits.

- Això fa que més que públiques, les nostres siguin televisions governamentals. En segon lloc, no permet a les cadenes públiques orientar els seus continguts cap a una programació de qualitat. En tercer lloc, no permet dissenyar un model de finançament que, atorgant suficiència i autonomia financera a les cadenes públiques, acabi amb les distorsions que actualment produeix en el mercat publicitari i en el normal desenvolupament de les cadenes privades.
2. Les televisions públiques constitueixen una espècie de pou sense fons pel que fa a l'ús de recursos. Uns recursos que, en part, procedeixen de les butxaques dels ciutadans, sense que existeixi cap mecanisme de transparència i rendició de comptes a la societat.

La causa d'aquest caos financer està en la manca d'un model clar i sostenible de finançament. La majoria de les cadenes públiques europees han anat adoptant models mixts de finançament, que combinen els ingressos de procedència pública per finançar els continguts d'aquest servei públic, amb el recurs limitat a la publicitat per finançar els continguts comercials. Malgrat això, el finançament de les cadenes públiques a Espanya segueix mantenint una arquitectura financera confusa i distorsionadora de la competència al basar-se, per una banda, en subvencions i avals públics incondicionats i, per altra, en ingressos per publicitat que no estan sotmesos a límits qualitatius i quantitius.

3. La manca d'un model de servei públic i el pes del deute acumulat està impedit desenvolupar a les cadenes públiques -en particular a TVE- un plantejament empresarial coherent, orientat, d'una banda, a afavorir una televisió independent i de qualitat i, d'altra, a fer possible el desenvolupament d'una indústria cultural pròpia i competitiva.

Aquestes tres raons, i altres que per abreujar no s'esmenten, fan necessari i urgent dur a terme una profunda redefinició de la televisió pública. Això implica la reforma de l'estatut jurídic de TVE, que data de 1980, i de legislació de l'any 1983 sobre els tercers canals, que regula les cadenes autonòmiques. Aquest marc està fundat en el model de monopoli de televisió vigent en aquella època, i en la definició de la televisió com a un "servei públic essencial", de titularitat pública i sotmès, per tant, a control estricte dels poders públics. Aquest marc jurídic està obsolet en la mesura en que no té en compte la nova situació creada a partir de l'autorització, el 1988, de les televisions privades. Fou en aquest moment quan hauria d'haver-se procedit a la redefinició de la televisió pública. Però no es va fer, i la confusa situació actual és en part deguda a això. La urgència de la reforma és ara major, degut a l'intens canvi tecnològic, amb la consegüent ampliació de l'oferta televisiva amb les televisions temàtiques, el cable, el satèl.lit i la digitalització. Tots aquests canvis fan necessari, més que mai, redefinir el concepte de "servei públic" i clarificar el mercat televisiu a Espanya, tant a nivell estatal, com autonòmic i local.

## CAUSES DE L'ACTUAL ESTAT DE COSES

La descripció anterior permet identificar alguns trets de la situació caòtica en què viuen les televisions en el nostre país. Convé, no obstant, remarcar les dues causes bàsiques que, segons el nostre judici, estan en l'origen d'aquesta situació:

1. manca una definició clara de la tasca de servei públic i,
2. en conseqüència, es fa difícil identificar quina part de la programació ha de ser coberta amb finançament públic (i de quina manera) i quins continguts han de ser coberts amb finançament privat.

Aquestes dues causes donen lloc, alhora, a dues conseqüències a les quals cal posar també atenció. D'una banda, l'absència d'un model de gestió professionalitzada i eficient; d'altra, la patrimonialització de les cadenes públiques per part dels governs.

### Manca un model de servei públic aplicable a les televisions

Quina televisió pública volem? Han de perseguir objectius d'audiència com les privades? Si existeixen, quins són els continguts de servei públic del mitjà televisiu? Qui ha de definir-los? Per què les televisions privades no poden complir aquestes obligacions de servei públic, de la mateixa forma que succeeix, per exemple, en la telefonia, on les obligacions de servei públic i cobertura universal són també responsabilitat dels operadors privats? En definitiva, quin sentit té avui en una societat plural i de mercat l'existència de televisions públiques? La resposta a aquest tipus de qüestions és important per orientar el debat i la posterior reforma dels estatuts de les televisions públiques.

No hi ha, en principi, res a objectar a l'existència de televisions públiques si aquestes no distorsionen la competència en el mercat televisiu. Però, des d'una perspectiva racional, només si existeixen continguts que es puguin definir com de servei públic, les obligacions i càrregues dels quals no sigui possible o no sigui desitjable imposar als operadors privats, es justificaria que els governs emprin recursos públics en mantenir i finançar televisions públiques.

L'anàlisi del debat europeu sobre aquesta qüestió permet identificar una sèrie d'arguments en els quals basar la conveniència de que existeixi televisió pública:

- Contribueix a garantir el pluralisme social i polític existent en la societat, així com la protecció dels interessos i dels drets de ciutadania dels grups socials més dèbils.
- Preserva certs trets de l'organització social que formen part del que podríem anomenar patrimoni cultural i lingüístic d'un país o d'una comunitat.

- **Fomenta l'existència d'una televisió de qualitat (i de proximitat, en el cas de les locals) que no estigui sotmesa a l'elecció dels programes i dels continguts, a l'audiència i la publicitat pròpies d'un mercat competitiu.**
- **Contribueix a assolir la igualtat d'accés de tots els ciutadans, independentment del seu nivell de renda, als serveis avançats que permeten les noves tecnologies relacionades amb la informació i les telecomunicacions.**
- **Promou el desenvolupament tecnològic i industrial relacionat amb les noves tecnologies de la comunicació i la informació i l'enfortiment d'una indústria pròpia de continguts per als nous mitjans de comunicació i oci.**

**De tots ells, potser els arguments que més influeixen en l'opinió pública europea a l'hora de defensar l'existència de la televisió pública siguin els relacionats amb la defensa del pluralisme i amb l'existència d'una televisió de qualitat. L'experiència europea mostra també que allà on aquest pluralisme i qualitat de les cadenes públiques existeix, es transforma en un fort incentiu per al pluralisme i qualitat de les televisions privades.**

### **Urgeix clarificar el model mixt de finançament de les televisions públiques**

**En tot cas, mentre no es defineixin les càrregues de servei públic que s'imposen a les televisions públiques i no es digui a quins programes i continguts s'aplica no serà possible definir un model de finançament suficient i sostenible. D'aquí que, la reforma de l'estatut de RTVE i de les cadenes autonòmiques i el disseny d'una nova arquitectura financera i gerencial ha de començar per la definició de quina televisió volem.**

**En aquest sentit, sembla lògic que els programes que responguin al concepte de servei públic han de ser finançats amb càrrec a recursos públics, mentre que els de contingut comercial han de ser finançats amb els ingressos derivats de publicitat i la venda d'altres serveis de producció pròpia de les televisions públiques.**

**Un model mixt de finançament d'aquest tipus exigeix, com es fa en l'àmbit d'altres serveis públics, la separació comptable d'ambdues activitats. Aquesta separació d'activitats unida a un finançament menys dependent de la publicitat permetrà acabar amb les actuals pràctiques anticompetitives en el mercat publicitari.**

**El disseny d'aquest nou model mixt de finançament ha de precedir al seu sanejament i reestructuració patrimonial. La reestructuració de les televisions públiques no pot abordar-se com si es tractessin de qualsevol altra empresa pública. Com acabem de veure, en aquest cas, existeixen elements de servei públic que no estan presents en altres tipus d'empresa i que cal identificar, per procedir després a la definició d'un nou model de**

**finançament sostenible i al sanejament del deute. Si no fos així, podria passar que se sotmetés a les televisions a un fort procés de sanejament financer amb càrrec als pressupostos públics, per trobar-nos dintre d'uns anys amb els mateixos problemes.**

### **Manca un model d'organització i de gestió professionalitzada**

**Un cop definits els continguts de servei públic i dissenyat un nou model de finançament, aleshores és possible abordar qüestions com: Qui ha de nomenar els responsables i gestors de les televisions públiques? Quina ha de ser la composició dels seus òrgans de govern i de control? Davant de qui han de respondre els gestors? La resposta a aquest tipus de qüestions és bàsica per definir un model eficaç d'organització, gestió i control de les televisions públiques.**

**Sens dubte, existeix consens ampli quant a que el model de gestió de les televisions públiques ha de respondre a les pautes de gestió independent, professionalitzada, transparent i sotmesa als mecanismes de control intern i extern propis d'una empresa moderna, que es financia en part amb recursos públics. Aquesta és la pauta que estan seguint les millors televisions públiques europees.**

### **Patrimonialització de les televisions pels governs**

**En l'actualitat, la manca d'independència i de gestió professionalitzada de les cadenes públiques dóna lloc a la seva patrimonialització per part dels governs i els partits. Aquesta conducta, que en alguns casos és vista com l'origen dels mals de la situació actual, no és sinó una conseqüència de les dues mancances de fons que acabem d'esmentar.**

**La tendència a la patrimonialització de les televisions públiques és atribuïble a tots els governs i a tots els partits. De fet, els partits que critiquen la utilització partidista de TVE fan el mateix en aquelles comunitats autònomes en les quals són en el govern i gestionen les seves respectives televisions. De no ser així, aquests partits tindrien una bona oportunitat per donar exemple. Però en les deu televisions autonòmiques actualment existents, i en les més de set-centes televisions locals, trobaríem molts pocs casos per posar com a exemple d'una gestió independent i professionalitzada. L'ambició palesa de tot govern, sigui del nivell que sigui, és utilitzar el mitjà televisiu a favor seu.**

## **EL CAMÍ DE LA REFORMA**

És possible pensar que els governs i els partits poden per si mateixos, sense la participació de la societat, arribar a una reforma que assoleixi aquests objectius d'independència, pluralisme, qualitat i sanejament financer. Creiem que no. El simple acord entre els partits no portarà a una reforma dels estatuts de les televisions en la direcció apuntada. Possiblement el que més es pot esperar d'una iniciativa d'aquest tipus és un repartiment més equitatiu entre els partits en els òrgans de gestió i control.

Convé no perdre de vista un fet elemental però freqüentment ignorat: els darrers titulars dels drets de servei públic als que han de subordinar-se les televisions no són els governs ni els partits, sinó els ciutadans. I, per tant, el control d'aquests mitjans, i dels recursos públics que utilitzen, ha de ser una tasca compartida entre els representants polítics legítimats per fer-ho, els nous organismes socials creats a tal efecte i, en última instància, els parlaments i els seus organismes de fiscalització.

Aquest criteri és el que ha orientat les reformes dutes a terme en la majoria de països europeus del nostre mateix entorn cultural. A Alemanya, Regne Unit, França, en els Països Baixos, i també a Itàlia les autoritats públiques han transferit a la societat gran part del control sobre les seves televisions públiques. El mecanisme ha estat, en la majoria dels casos, la creació de consells audiovisuals independents del poder polític i dels partits, i la introducció de mecanismes de control i rendició pública de comptes per part dels gestors dels mitjans televisius públics.

Fins i tot quan entre nosaltres han començat a sorgir algunes iniciatives que constitueixen un pas endavant en aquesta direcció -com és el cas del Consell Audiovisual de Catalunya- Espanya segueix sent l'únic país europeu que, juntament amb Grècia, no té, a alçades del segle XXI, un consell audiovisual independent i plural, que vetlli per la definició i inclusió dels continguts de servei públic en les programacions i que faci de les televisions un instrument eficaç d'aprofundiment en els valors propis d'una societat democràtica, plural, tolerant i oberta.

## **PROPOSTES PER A UNA REFORMA DE L'ESTATUT DE LES TELEVISIONS PÚBLIQUES**

Tot l'esmentat anteriorment ens porta a afirmar que és necessari i urgent abordar la reforma dels estatuts de les televisions públiques, definir els seus continguts de servei públic, els seus models de gestió i els mecanismes de control i rendició de comptes.

Aquesta reforma no pot quedar reservada als governs i als partits. Això significaria furtar als ciutadans i a les institucions socials el dret a participar activament en aquest procés. Però significaria també per part dels governs errar en l'enfocament i solució del problema.

El punt de partida d'aquesta reforma ha de començar amb un ampli debat que posi damunt la taula les diferents propostes que es defensen per part

de tots els interessats. Des del Cercle d'Economia volem participar i fomentar aquest debat. Sense pretendre esgotar les qüestions a debatre ni assenyalar els criteris que han d'orientar la reforma de l'estatut de les televisions públiques, creiem que la consideració dels següents tingui una importància indubtable:

1. Cal definir amb claredat el que s'entén per càrregues de "servei públic" de televisió (qualitat de la programació, programes temàtics, atenció a certs grups socials, limitació de la publicitat, continguts propis o de producció nacional o europea, etc.) que han de desenvolupar les cadenes públiques -i, en el seu cas, les privades- i delimitar en cada cas les activitats i programes que responguin a aquests objectius.
2. És convenient dotar a les televisions públiques d'una autoritat independent, professional i no partidista, similar als consells audiovisuals que s'han creat en alguns països europeus, i en la composició dels quals participi un espectre ampli d'organitzacions socials i culturals, experts, sectors econòmics, empreses i mitjans de comunicació. Aquests consells tindrien entre les seves competències el debat i, en el seu cas, fixar els continguts de servei públic i el control del compliment d'aquestes obligacions per part de les cadenes públiques i, en el seu cas les privades a les quals s'hagi imposat algun tipus de càrrega de servei públic. El nomenament dels membres d'aquest consell i el seu funcionament haurien d'estar sota la tutela del Parlament.
3. Cal, així mateix, dissenyar un nou model de finançament mixt basat, d'una banda, en recursos de procedència pública per atendre al finançament dels continguts de servei públic i, d'altra, en ingressos publicitaris i comercials. Alhora de dissenyar aquest nou model mixt, alguns països han recorregut a la imposició d'un cànon o de taxes específiques per finançar total o parcialment les televisions públiques i les privades a les quals se'ls hi imposen càrregues de servei públic. Aquesta solució, té l'avantatge de que fa més evident l'obligació dels gestors de rendir comptes a la societat dels resultats per l'ús dels recursos que procedeixen de forma directa dels ciutadans. Però no creiem que aquesta via, encara que fos desitjable, sigui factible a Espanya. Almenys a mig termini, el model espanyol seguirà descansant en subvencions directes procedents dels pressupostos públics.
4. Les subvencions a les televisions públiques han de cobrir estrictament els costos de les activitats que es consideren de servei públic. Els continguts comercials s'han de finançar amb els ingressos per publicitat i comercials, i per la venda de programes propis.
5. Una altra possibilitat assajada en alguns països europeus és la privatització. És una solució a no rebutjar, si bé no es pot oblidar que això obligaria a modificar l'actual marc legal, la qual cosa, en tot cas, es pot contemplar en la reforma dels estatuts. Però, actualment, els problemes polítics i humans que aquesta possibilitat planteja invitarien, en el seu cas, a afrontar-la de

**manera parcial i gradual, com es comença a fer per alguns governs autònoms.**

- 6. En qualsevol cas, és necessari dur a terme una profunda reestructuració empresarial de les actuals cadenes públiques, adequant la seva mida, sanejant el seu deute, utilitzant de forma més transparent els seus recursos humans i tècnics en la producció de continguts propis, practicant la contractació externa quan sigui convenient, i introduint noves tècniques de gestió.**
- 7. La reestructuració ha d'anar acompanyada d'una solució racional i eficaç al problema del deute històric que ofega a les cadenes públiques, i en particular a TVE, alhora que els impedeix desenvolupar un projecte empresarial i tecnològic eficaç i sostenible. Un primer pas en aquesta solució és conèixer de forma fiable la seva magnitud, així com fer una imputació de les seves causes.**
- 8. Dins d'aquest procés de reestructuració, és necessari també avançar de forma decidida en la transparència i rendició pública de comptes, com succeeix en les millors cadenes públiques europees.**

**Barcelona, gener del 2001**