

La regulación de la televisión. El eterno impedimento



Reinaldo Rodríguez Illera

Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

EL PENÚLTIMO INTENTO DE REGULACIÓN AUDIOVISUAL

Recientemente hemos asistido al último intento de regular la televisión de nuestro país. El intento habría sido loable si el proyecto hubiera sido de mejor calidad, hubiera tenido un apoyo no sólo del Ministro Piqué sino del Gobierno y se hubiera realizado no de tapadillo casi al final de una legislatura, sino con tiempo suficiente para debatir el proyecto y sacarlo en el Parlamento. Desgraciadamente, por cómo se ha impulsado y en el momento en que se ha hecho, creo que más que una propuesta sería de ordenación de un sector urgentemente necesitado parece más una iniciativa personal, que algunos querrán explicar en términos de voluntarismo ingenuo y otros más escépticos de posicionamiento pre-electoral.

Sin embargo, tampoco conviene ser excepcionalmente crítico con la iniciativa porque la regulación del sector audiovisual (entiéndase televisión) es un hueso durísimo de roer con el que han topado éste y otros Gobiernos tanto nacionales como extranjeros. De hecho basta con haber asistido en Bruselas a las discusiones de las distintas normativas relacionadas con la televisión para comprender las dificultades, principalmente políticas, de la regulación audiovisual.

¿Y cuáles son esas dificultades?. Bien, no es necesario profundizar mucho para encadenar el siguiente razonamiento.

La regulación es una actividad política. La televisión es, o al menos así lo ve la clase política, el medio de comunicación principal en la formación de la opinión pública. La opinión pública es la fuente de las mayorías electorales. La política sólo se materializa cuando detrás de ella hay una mayoría electoral.

Corolario: La regulación audiovisual supone un ejercicio de autorregulación para cualquiera que detente el poder político, sea el que sea su color.

LOS PROBLEMAS SECTORIALES.

Para profundizar en las dificultades, conviene analizar las problemáticas actuales del sector. En primer lugar, debemos advertir que, aunque la normativa vigente del sector audiovisual no menciona las palabras “competencia o mercado”, los servicios de difusión sonora y de televisión hace tiempo que se desarrollan en un entorno de competencia muy dura por la captación de unos ingresos publicitarios que están limitados por el ciclo económico y por el gasto familiar en consumo de televisión de pago. Por el primer paquete de ingresos compiten las televisiones en abierto y por el segundo las plataformas de los operadores de cable (Aúna, Ono y los pequeños cableros), el grupo Sogecable a través de sus plataformas satelital y Canal Plus y puede que en un próximo futuro el grupo Telefónica mediante Imagenio.

LA DOBLE FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

En total, en el año 2.002 los ingresos del mercado audiovisual supusieron 2.276 M€ por publicidad, 1.400 M€ de cuotas y consumo de TV de pago y 284 M€ de ingresos varios. A esto hubo que añadir 1.469 M€ de subvenciones a las televisiones públicas lo que supuso el 27% del total del mercado audiovisual y el 36% del mercado televisión en abierto. Para acabar de dar la pincelada, el año 2002 los ingresos publicitarios se redujeron un 2,1% mientras que las subvenciones aumentaron un 16,2%. Naturalmente las subvenciones anteriores son subvenciones directas que no incluyen el acceso a un nivel de endeudamiento garantizado por el Estado de cuyas condiciones no hay datos fiables, salvo que en el año 2.002 el endeudamiento autorizado acumulado de las entidades públicas de radiodifusión y televisión superó los 6.910 M€.

En estas condiciones ¿quién puede exigirle a los agentes un desarrollo racional de la actividad económica?. ¿Cuántos nuevos agentes querrían entrar en un mercado de estas características, incrementando con su presencia no sólo la eficiencia sino también la pluralidad de la información?.

Curiosamente, esta situación que eufemísticamente se ha venido refiriendo como el “problema de la doble financiación de las televisiones públicas”, no



aparecía ni mencionado ni tratado en el proyecto de Ley del Gobierno.

LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO.

La tradicional justificación de la subvención con cargo a los presupuestos de las televisiones públicas es el de la financiación de las obligaciones de servicio público que recaen sobre estas operadoras y no sobre sus competidoras privadas. Sin embargo, en ningún texto legal ni en ningún contrato programa se concretan estas obligaciones y sus costes. Tampoco por lado alguno aparecen contabilidades analíticas ni criterios de imputación que permitan su cálculo, de hecho no se conoce ninguna cuantificación mínimamente seria de la que se puedan extraer dichos costes.

De forma genérica se hace referencia a dichas obligaciones como “cobertura universal”, programas de “contenidos educativos, informativos y de valor cultural”, financiación de “emisiones de radiodifusión sonora y televisión sin publicidad”, “sostenimiento de instituciones culturales”, “sostenimiento de la industria cinematográfica nacional” y en el caso de las televisiones autonómicas la “defensa de sus peculiaridades culturales” y en su caso de sus lenguas autóctonas. Sin embargo, la mayor parte de dichas actividades se podrían hacer mejor, de forma más eficiente y más transparente por procedimientos y regulaciones que ya han si-

do experimentadas en el sector de las telecomunicaciones.

Así, la garantía de cobertura universal de un determinado tipo de programas, se podría garantizar mediante la correspondiente subvención pública al operador de la red de difusión, una vez éste demostrase el coste neto de dicha cobertura en relación con una cobertura garantizada por el mercado. Las subvenciones a la industria cinematográfica serían más transparentes si se dirigieran directamente a los productores, gestionadas por el Ministerio de Cultura o sus contrapartes autonómicas. Los programas educativos deberían ser definidos en sus contenidos por el Ministerio o las Consejerías de Educación y sacados a concurso para su transmisión por la cadena que los ofreciera en mejores condiciones. Por último, la defensa de la cultura y del idioma autóctono podrían ser subvencionados pero sobre la base de costes auditados y ofrecidos sin publicidad.

Por lo que se refiere a los contenidos informativos, que de acuerdo con el Estatuto de RTVE (Art.4º) y la Ley del tercer canal (Art.5º) deben basarse en la objetividad, veracidad e imparcialidad, la separación entre informaciones y opiniones y un largo etcétera de condiciones, su característica común es su continuado incumplimiento por parte de los gestores de los operadores públicos bajo la permisiva aquiescencia de los reguladores supervisores de dichas operadoras que en un flagrante incumpli-

miento del principio de separación entre regulación y explotación, resulta que son los mismos.

Pues bien, tampoco el anteproyecto de Ley Audiovisual presentado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología decía una palabra sobre las obligaciones de servicio público ni sobre su tratamiento y mecanismos de financiación, objetivos transparentes y no discriminatorios que permitiera por un lado salvaguardar los derechos de los ciudadanos y por otro el desarrollo de una competencia sana en el mercado.

La consecuencia de lo anterior es que en el mercado de televisión y radio, los distintos agentes tienen distintas obligaciones, si bien curiosamente las obligaciones que afectan a los operadores públicos no se concretan ni cuantifican aunque sí se financian. Por su parte, las obligaciones que afectan a los operadores privados son mucho más concretas y no se financian sino que se sanciona su incumplimiento (aunque también hay que decirlo, de forma muy laxa).

LOS REGULADORES AUDIOVISUALES

Los garantes de dichas obligaciones, es decir, los reguladores, son distintos y no sólo no son independientes de los operadores sino que con frecuencia son juez y parte en la mayoría de los expedientes.

Desde el punto de vista de garantizar una regulación homogénea e independiente, el anteproyecto también fracasaba, ya que por un lado invadía competencias de las CC.AA. y por otro mantenía como regulador principal al Gobierno que es juez y parte en el mercado. Sí aportaba como novedad la creación de un Consejo del Audiovisual en el seno de una remodelada CMT, pero con funciones limitadas al asesoramiento y a la instrucción.

Un Consejo que además por su extracción Gubernamental, difícilmente podría ser neutral en la regulación de operadores cuyas políticas informati-

vas se aparten de las tesis del Gobierno, y baste con recordar el triste papel de la CMT en los sucesos de la Guerra Digital hace seis años, para comprobar la inviabilidad del modelo. En ese sentido, tampoco el anteproyecto suponía mejoras sustantivas respecto a la situación actual.

LA DISPERSIÓN COMPETENCIAL.

La regulación y sobre todo el establecimiento de un regulador neutral e independiente en nuestro país que pueda cumplir con su papel plantea dificultades de toda índole, no siendo de ellas la menor el reparto competencia que sobre medios de comunicación establece la Constitución. En ese sentido los reguladores autonómicos apenas sí tienen campo de maniobra ya que los operadores más potentes escapan a su jurisdicción. Por otro lado, al regulador nacional se le escapan a su disciplina los radiodifusores de ámbito autonómico y local. Por último, a ambos se les escapan las cadenas públicas cuyos reguladores son, en teoría, sus Consejos de Administración en los que están representadas las fuerzas parlamentarias, pero dado el traslado proporcional de las cuotas parlamentarias a dichos consejos, al final las mayorías son del mismo color que los gestores y la capacidad de disciplinar a los regulados nula.

Es indudable que la solución de un Consejo Audiovisual de extracción Parlamentaria y de duración mayor y no coincidente en el tiempo con los periodos legislativos es el tipo de solución más común a nivel internacional para regular el Audiovisual, sin embargo en el caso español no bastaría, ya que la distribución competencial exigiría la habilitación de procedimientos de consulta y coordinación entre el regulador nacional y los reguladores autonómicos, ello junto con la necesidad de someter a las televisiones públicas a una disciplina común con las privadas, exige no solamente otro tipo de Ley distinto al anteproyecto fallido, sino un consenso entre fuerzas políticas y admi-

nistraciones autonómicas imposible de alcanzar sin mucho debate y mucha renuncia por parte de las distintas fuerzas políticas, algo que obviamente en el escaso tiempo disponible convertía el anteproyecto de Ley en lo que los castizos llamarían “un canto a Galicia”.

EL PROBLEMA DE LA DIGITALIZACIÓN DE LA TV TERRESTRE.

En un sector dependiente de la tecnología como es el audiovisual, la aparición de un cambio tecnológico de la magnitud del de la digitalización, supone un cambio de reglas y de modelo de negocio, es decir una revolución. Aspectos tales como la reducción de costes de producción (tanto de difusión como de producción), la posibilidad de difundir contenidos por multitud de medios de forma simultánea, la de distribuir la capacidad de transmisión entre diversos contenidos según sus exigencias de calidad, la introducción de interactividad, la posibilidad de ofrecer nuevas formas de publicidad, de segmentar la oferta en el espacio y en el tiempo e incluso la posibilidad de ofrecer nuevos servicios en determinados horarios de baja audiencia, tienen suficiente entidad como para transformar completamente el sector audiovisual haciéndolo converger con la informática y las telecomunicaciones.

Pues bien; curiosamente, las telecomunicaciones y la informática están convergiendo hacia el audiovisual, sin embargo el sector audiovisual no converge. De momento, la batalla entre el televisor, el descodificador y el PC la gana el PC seguido a media distancia por el descodificador. El televisor de hecho, todavía no se ha enterado de que existe un carrera; a este paso, cuando se entere es muy posible que su lugar en el hogar haya sido sustituido por una pantalla TFT de grandes dimensiones conectada a un PC o a un descodificador (o quizá a un PC con una tarjeta de video y un software de descodificación).

Ese día será ya tarde para el audio-

visual español y para sus reguladores que ya no pintarán nada. En ese momento los ciudadanos elegiremos nuestros programas de TV no entre la oferta regulada que se transmite por ondas, sino entre la desregulada que se transmite por paquetes IP a través de Internet o del cable. El problema es que con el audiovisual radiodifundido se habrá ido una parte importante de nuestra industria audiovisual y su valor añadido se habrá ido a alimentar a productores de contenidos y de software foráneos.

¿Cuáles son los motivos de esta parálisis del audiovisual? En mi opinión hay dos: exceso de regulación y falta de flujos de caja.

La cadena de difusión digital se inicia en los contenidos digitalizados y su empaquetamiento, continúa por las redes difusoras incluido sus canales de retorno y finaliza en las redes de antena colectiva y en los televisores digitales con todos sus aditamentos asociados para sacarle partido a una señal digital (desmodulación digital, acceso condicional, grabación y reproducción digital, sistemas de “teatro casero”, posibilidad de juegos on y offline y un largo etc.). Si la cadena no se completa aunque sea al nivel mínimo para arrancar la difusión en digital y en una proporción de la población suficiente, el sistema no será viable. Y ello pasa indefectiblemente por la digitalización del televisor.

Tradicionalmente, los sectores de comunicaciones se han desarrollado en competencia o en monopolio pero siempre utilizando recursos que se obtenían a partir de los consumidores. En un entorno de mercado con expectativas de negocio habrá inversores dispuestos a asumir el riesgo de defender la tecnología digital si ello le supone una expectativa de beneficio. Sin embargo, si la regulación condiciona el modelo de negocio y las ayudas públicas establecen una situación de dumping legal, sólo un héroe o un loco se atrevería a poner su dinero en la aventura. La experiencia reciente nos ha demostrado que



en televisión digital terrenal ya no hay agentes y los que había están muertos y, si no, que se lo pregunten a Quiero Televisión.

En ausencia de iniciativa libre, la única solución que queda es la de las subvenciones públicas que parece es la política que se aborda ahora desde el Gobierno. Sin embargo, si tenemos en cuenta precedentes tecnológicos anteriores tales como la TV de alta definición (D2MAC y HDMAC), el plan cable francés de finales de los 80, la RDSI de banda ancha y las inversiones públicas gastadas en dicha tecnología etc. Llegamos a la conclusión, que en un entorno de subvenciones públicas, las aventuras suelen durar exactamente el mismo tiempo que lo que tarda en cansarse la autoridad que pone el dinero.

Por otra parte, dichas subvenciones no se dirigen al usuario final, comunidades que modernicen sus antenas colectivas o usuarios que compren televisores digitales, sino que se dirigen a los operadores, lo que probablemente sea mas fácil desde un punto de vista administrativo pero menos eficaz. Sin embargo, mucho más sencillo habría sido impulsar en Bruselas medidas mas baratas y efectivas como la obligatoriedad de los televisores binorma ya adoptadas en los EE.UU.

La digitalización de los televisores y de las antenas colectivas se podrá hacer a golpe de subvención. La emisión de programas digitales se podrá forzar

con políticas de zanahoria (te doy espectro si tu emites programas nuevos), pero en nuestro mercado, tan rígido e intervenido, las probabilidades de fracaso son grandes y si al final se consigue digitalizar la TV, habrá que preguntarse si ha merecido la pena. Porque el resultado será un sector enfermo acostumbrado a vivir del dinero público que no podrá competir en el universo global en el que nos movemos y cuya pluralidad estará condicionada y a disposición del mejor postor.

LA RAÍZ DE LOS PROBLEMAS.

A pesar de la gravedad de los problemas citados, financiación mixta, indefinición del servicio público, dispersión regulatoria y parálisis digital, el problema de fondo no es ninguno de ellos, ya que estos son consecuencia de una causa subyacente que es la patrimonialización partidista de las televisiones públicas. Es ahí donde está la raíz de los problemas del sector. Cuando se habla del servicio público de televisión, para justificar unas televisiones públicas que aparte de desnaturalizar el mercado audiovisual, suponen un coste anual de 1.469 M€ (sin contar con la enorme bola de nieve de 6.910 M€ de endeudamiento garantizado por el Estado (que no es sino otra forma de subvención encubierta) cuya liquidación algún día deberemos asumir por vía presupuestaria, es preciso puntualizar que esos derechos de los ciudada-

nos que el sistema actual pretende garantizar suponen más de ocho veces el coste neto del servicio universal reconocido por la CMT a Telefónica en el año 2002, y entre tres y cinco veces lo que costaría con la tecnología actual universalizar el acceso en banda ancha a todo el territorio español.

En realidad, dichas subvenciones es lo que nos cuesta a todos los españoles el sufragar la televisión personal del partido que gobierna en cada Municipio, Comunidad Autónoma y Estado.

LA ÚNICA SOLUCIÓN ES POLÍTICA.

Por todo lo anterior, tengo el convencimiento de que el desarrollo del sector audiovisual no será normal, hasta que por parte de las distintas fuerzas políticas se llegue al convencimiento de que un Estado moderno, no sólo no debe intentar influir directamente en la opinión pública mediante el control de los medios, sino que debe establecer una regulación neutra y un regulador independiente que ninguna fuerza política controle directamente, para que velen por que ningún operador de radio o televisión sea público, semi-público o privado atente contra la pluralidad, la objetividad, la veracidad e imparcialidad y la separación entre informaciones y opiniones, así como el resto de los derechos protegibles que hoy por hoy, son sólo nominales pero no reales.

Sólo después de tomar esa decisión tendría sentido el actual debate académico de si los reguladores deben ser convergentes o no, si los aspectos de competencia en el sector audiovisual deben ser tratados por la CMT (actualmente lo son aunque sin apoyo reglamentario por razones obvias de falta de modelo) o por un regulador audiovisual especializado o incluso si tiene sentido la presencia de capital público en el sector audiovisual. Ya que si se resuelve el primer problema, lo otro son distintas soluciones organizativas más o menos eficientes, pero que no varían excesivamente el resultado perseguido.