



## El telespectador, soberano o marioneta del devenir político The televiewer, a sovereign or a puppet of the political events?

Nuria Quintana Paz  
Salamanca (España)

### RESUMEN

Por abstractas e intangibles que pudieran parecer, las políticas televisivas condicionan el protagonismo ciudadano que puede asumir el telespectador. Es el telespectador su gráfica concreción, pudiendo ser, respecto a éstas, destinatario último del servicio o mera víctima de una acción interesada y partidista. No es una opción insustancial que estas políticas mediáticas hayan sido pensadas con propósito de servicio público o, por el contrario, diseñadas con intencionalidad propagandística. Tras su intencionalidad late el rol cívico y político con que pueda el telespectador maniobrar y desenvolverse.

La televisión es un medio de especial relevancia e influencia social. Contribuye a configurar la opinión pública y su privilegiado contacto con la audiencia juega un importante papel en el proceso político. Desde el nacimiento de la televisión en España, la intervención del poder en el sistema televisivo ha provocado que los intereses económicos y partidistas prevalezcan sobre el interés general de los ciudadanos. Las decisiones políticas en materia televisiva tienen una incidencia fundamental en los productos y contenidos televisivos (principalmente, en los informativos) y, por tanto, un efecto directo en el nivel de información y conocimiento de los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Como consecuencia, no sólo la voz de la audiencia ha quedado solapada bajo el réditto partidista de los actores políticos, sino que el papel otorgado al telespectador no siempre se aparta de ser una mera «marioneta» del devenir político.

Bajo la dictadura franquista, la práctica europea del monopolio televisivo fue entendida como un dispositivo de control informativo y como una ramificación más del Estado autoritario. La televisión pública española nació sin conciencia cívica de servicio público y financiada principalmente mediante la publicidad y las subvenciones estatales, que afianzaron, aún más, la dependencia política. En este contexto, no parece extraño que el telespectador adquiriera la reseñada condición de «títere», cuyos hilos eran movidos en aras de la propaganda política.

La instauración de la democracia no logró, hasta sus últimas consecuencias, otorgar al telespectador un papel de plena autonomía. Aunque no puede pasarse por alto la obvia diferencia que separa a un sistema autoritario de otro democrático, el tratamiento dispensado al telespectador aún dista de ser el que cabría asociar a un maduro y saneado sistema democrático. Los sucesivos gobiernos democráticos han retenido las funciones de regulación del conjunto del sistema audiovisual. A su vez, la televisión por ondas hertzianas ha sido definida como un servicio público cuya titularidad corresponde al Estado, descuidando su propia finalidad: satisfacer el interés de los ciudadanos, contribuir al pluralismo informativo, formar una opinión pública libre y expandir la cultura. Este dirigismo ha contribuido a que el gobierno tenga el control de la televisión pública y también determine el proceso de desregulación. Circunstancias, éstas, que han trascendido al color político de los distintos gobiernos (centrista, socialdemócrata o liberal-conservador) y la naturaleza del mercado televisivo (monopolístico o parcialmente abierto).

### ABSTRACT

Since the origins of TV in Spain, the interventionism of Power (in its different forms) has shaped the role of Spanish citizens. Partisan and/or economic interests has lessened the applicability of terms like « general interest » and « public service », terms that were often (and rhetorically) used as a motto for many media policies. These media policies created a certain concept of « TV viewer ». During the dictatorship years, this viewer was considered under the role of a puppet of political events. In the democracy years, the TV viewer is still far away from the autonomy that one should expect for her.

### DESCRIPTORES/KEYWORDS

Políticas televisivas, servicio público, telespectador, televisión pública.  
TV policies, public service, televiewer, public TV.

La intervención del Poder sobre los medios de comunicación condiciona el papel que obtienen sus destinatarios. Esta pauta no podía dejar de estar presente en el medio masivo por excelencia: la televisión. En las incidencias gubernamentales sobre el medio televisivo, los intereses partidistas y/o económicos han mermado protagonismo a ese *interés general* y ese *servicio público* tan retóricamente enarbolados; de modo que a través de las políticas mediáticas, se ha creado una concepción del espectador que trataremos de contemplar a lo largo de este trabajo.

De hecho, por abstractas e intangibles que pudieran parecer, las políticas audiovisuales condicionan el protagonismo ciudadano que puede asumir el telespectador. Es éste la gráfica y palpable concreción de estas políticas comunicativas, pudiendo ser, respecto a estas medidas, destinatario último del servicio o mera víctima de una acción interesada y partidista.

Entenderemos por políticas televisivas aquellas medidas y acciones desarrolladas por el poder público

para la estructuración, configuración y regulación del sistema de medios (1). Ante la existencia de relaciones entre los distintos grupos de comunicación, incluiremos en este concepto las pautas o normas por las que deben establecerse estas relaciones. Si queremos profundizar en el servicio que prestan al ciudadano y el papel que le asignan como actor en la esfera pública, no podemos considerar que estas acciones estén formadas únicamente por la toma de decisiones, contenidos de las mismas y las normas jurídicas que las amparan y regulan. Debe incluirse también la indefinición respecto de cuestiones importantes social y culturalmente (no así, política y empresarialmente) y por la omisión por parte de los gobiernos de controlar el cumplimiento de las normas (Giordano y Zeller, 1999: 38). Hablaremos, por tanto, de presiones y maniobras gubernamentales dentro de las políticas televisivas, que influirán de forma determinante en el telespectador. Estas maniobras pueden manifestarse en la aprobación de normas intervencionistas por parte del poder Ejecutivo (o Legislativo), en el desarrollo y aplicación de las medidas con un afán último controlador o en la instrumentalización de la televisión pública para obtener un beneficio partidista. No es una opción insustancial que las políticas audiovisuales hayan sido pensadas con propósito de servicio público o, por el contrario, diseñadas con intencionalidad propagandística. Tras la intencionalidad de las distintas políticas late el rol cívico y político con que pueda el telespectador maniobrar y desenvolverse (2).

La televisión es un medio de especial relevancia e influencia social. Contribuye a configurar la opinión pública y su privilegiado contacto con la audiencia juega un importante papel en el proceso político. Por esta razón, las decisiones políticas en materia televisiva tienen una incidencia fundamental en los productos y contenidos televisivos (principalmente, en los informativos) y, por tanto, un efecto directo en el nivel de información y conocimiento de los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Desde el nacimiento de la televisión en España, la intervención del Poder en el sistema televisivo ha provocado que los intereses económicos y partidistas prevalezcan sobre el interés general de los ciudadanos. Como consecuencia, no sólo la voz de la audiencia ha quedado solapada bajo el rédito partidista de los actores políticos, sino que el papel otorgado al telespectador no siempre se aparta de ser una mera *marioneta* del devenir político. El desarrollo de la política audiovisual en España, desde el nacimiento de la televisión hasta el año 2004, así nos lo confirma.

Las exclusivas condiciones políticas y sociales de nuestro país dieron lugar a un modelo audiovisual con algunas diferencias significativas respecto al europeo. Su herencia televisiva, condicionada por el franquismo, ha tenido un peso importante en el diseño de políticas para el sistema audiovisual hasta los primeros años del tercer milenio. El propio nacimiento y desarrollo de la televisión pública en España deja patente una disparidad con respecto a las líneas de actuación comunes en Europa occidental. Su precoz concepción comercial y su modelo de autosuficiencia económica se han mantenido como un lastre para enfrentarse a la crisis económica y de legitimación de los canales públicos y a la nueva situación audiovisual provocada por la liberalización del medio y la digitalización de las emisiones.

Los rasgos del desarrollo de la televisión pública en España incidieron en las políticas audiovisuales que estructurarían el posterior modelo televisivo español. Precisamente, una de las notas más características de este paradigma fue el retraso de los procesos liberalizadores y privatizadores del propio sistema, lo que frenó las ansias de expansión de los grupos de comunicación privados y provocó una defensa firme del control político sobre el sector, en detrimento del pluralismo. El recelo desregulador indujo a que la realidad social fuera por delante de la normalización jurídica, anticipándose a las normas: en casos como la descentralización del monopolio televisivo, la implantación de la televisión por cable, por satélite o la televisión local. Esta laxitud fue recriminada por diferentes actores económicos interesados en estas esferas, incluso, por el Tribunal Constitucional. Esta demora no fue inocente o neutral, porque además se le unió una continua ralentización del proceso de aplicación de determinadas leyes dando lugar a unas soluciones siempre retrasadas con respecto a las demandas sociales. Las reticencias y dilaciones se observaron también, durante los años 90, en la adaptación de la legislación española a las normativas europeas y a sus tendencias liberalizadoras. Por ejemplo, la Directiva *Televisión sin fronteras* se retrasó cinco años: unos meses después de su transposición fue modificada por otra normativa comunitaria.

El afán intervencionista de los distintos Ejecutivos no decayó con la desregulación del sector, sino que promovió la concentración y diversificación de determinados grupos de comunicación privados, afines al Gobierno de turno, al mantener un estrecho control en la aplicación de las normas.

## 1. La televisión al servicio de un régimen autoritario

Bajo la dictadura franquista, la práctica europea del monopolio televisivo fue entendida como un dispositivo de control informativo y como una ramificación más del aparato del Estado autoritario. La televisión pública española nació como monopolio centralista estatal al servicio del Poder, sin conciencia cívica de servicio público y financiada principalmente mediante la publicidad y las subvenciones estatales, que afianzaron, aún más, su dependencia política. El propio nacimiento de las emisiones regulares de televisión en España sufrió un notable retraso respecto a los principales países de Europa occidental, como consecuencia del aislacionismo internacional provocado por el Régimen (3). En la siguiente tabla podemos caracterizar el proceso que distingue a España de los países del entorno, desde el origen de la televisión hasta el final de la dictadura franquista:

Desarrollo de la Televisión Pública		
	Europa occidental	España
Del origen de la Televisión a los años 70	✓ Los principales países de Europa occidental comienzan sus emisiones en la posguerra.	✓ Notable retraso en las emisiones regulares de televisión, debido al aislacionismo.
	✓ Nace como televisión del Estado democrático.	✓ Nace como televisión de un régimen autoritario.
	✓ Desarrolla una autonomía política y gerencial.	✓ No existe autonomía.
	✓ Conciencia cívica de servicio público: canon y subvenciones.	✓ No hay conciencia de servicio público: el canon fracasa y las subvenciones afianzan la dependencia política.
	✓ Financiación mediante canon.	✓ Financiación mediante publicidad.
	✓ Consolidación y auge de la televisión de servicio público.	✓ Internacionalización y comercialización controladas por el Estado según las coyunturas políticas y los intereses de los directivos, no impuestas por las reglas del mercado.
	✓ Monopolio en la difusión de la señal, oferta programática y de producción.	✓ Monopolio sólo en la difusión de la señal y oferta programática. No hay producción propia.

El franquismo situó el sistema de políticas audiovisuales en España lejos de las coordenadas del Estado de bienestar *keynesiano*. Y a pesar de seguir la tradición europea del monopolio televisivo, éste se constituyó como herramienta de propaganda política y como un mecanismo de control de la información (Maxwell, 1995: 10). Si la Ley de Prensa de 1966, *Ley Fraga*, supuso una moderada apertura en la prensa escrita, no fue así en los medios audiovisuales, donde la televisión era considerada como vehículo de divulgación y asentamiento de los principios franquistas (4). La fuerte dependencia gubernamental se tradujo, paradójicamente, en una legislación caótica, dispersa y muy abundante; pero ninguna de las normas con rango de Ley que regulara el complicado mundo de la radiotelevisión (Pérez Ornia, 1989: 310).

Además, este medio incidía en el mercado publicitario, al frenar las aspiraciones de expansión empresarial de determinados grupos de comunicación. Desde sus orígenes, al contrario que los modelos de servicios públicos de Europa, la cadena estatal española se caracterizó por su comercialización, considerándose un servicio de titularidad y gestión pública, regido por normas basadas en el marketing comercial, con un mercado cautivo: «Incluso se puede afirmar que la publicidad española surgió y se desarrolló paralelamente a TVE» (Álvarez Monzoncillo e Iwens, 1992: 211). El monopolio televisivo español tenía tal poder de mercado que podía imponer periódicamente subidas de precios a los anunciantes «y duras condiciones de contratación, sin negociación alguna y con una repercusión limitada sobre su producción y estrategia de programación» (Bustamante, 1999: 128). Hasta mediados de los 60, junto a los ingresos publicitarios se mantuvo el canon como fuente de financiación (5). La eliminación del canon fue una acción populista, así como la creación en 1964 de las redes nacionales de teleclubs (6).

Las emisiones televisivas en España tuvieron en su inicio un carácter fuertemente centralista, al emitir exclusivamente desde Madrid. Por un lado, en la capital de España estaban situados los aparatos del Estado que debían ejercer un control informativo sobre TVE, y por otro, técnicamente, la red de emisores partía desde Madrid. Sin embargo, en junio de 1959, con la inauguración de los estudios de televisión de Barcelona en el antiguo Hotel Miramar, la televisión en España abandonó en parte su grado de centralización (7). Desde entonces, y a lo largo de los años 70 y 80, comenzaron y se asentaron las desconexiones territoriales en distintos puntos de la geografía española. Aún así, seguía defendiéndose una visión centralista de la televisión.

En este contexto, al amparo de una televisión centralista, estatista y de proselitismo ideológico, no parece extraño que el telespectador adquiriera la condición de *títtere*, cuyos hilos eran movidos en aras de la propaganda política.

## 2. La televisión al servicio de los gobiernos constitucionales

La instauración de la democracia no logró, hasta sus últimas consecuencias, otorgar al telespectador un papel de plena autonomía. Aunque no puede pasarse por alto la obvia diferencia que separa a un sistema autoritario de otro democrático, el tratamiento dispensado al telespectador aún dista de ser el que cabría asociar a un maduro y saneado sistema democrático. Los sucesivos gobiernos democráticos han retenido las funciones de regulación del conjunto del sistema audiovisual.

Tras la muerte de Franco y con la democratización política, la televisión seguía altamente politizada, pues era el Estado el que controlaba directamente los canales de televisión. TVE actuó como freno del cambio social que estaba experimentando nuestro país, ya que el Gobierno tardó en adoptar estructuras democráticas en el medio y se esforzó por realizar el menor cambio posible en las estructuras de poder (8). La prensa escrita, en líneas generales, denunció sistemáticamente esta situación (Maxwell, 1995: 11). Cabeceras como *La Vanguardia* o los periódicos recién aparecidos como *El País* o *Diario 16* condenaron constantemente este escenario inmovilista. A partir de los años 80, la televisión entró en una crisis aguda, condicionada por la herencia anterior, por las transformaciones políticas y económicas del país y por la

incesante deslegitimación procedente de los medios de comunicación privados. En la siguiente tabla pueden observarse las diferencias establecidas entre España y los países del entorno en el desarrollo y posterior crisis de los canales públicos.

Desarrollo y crisis de la Televisión Pública		
	Europa occidental	España
De los 80 a principios del Siglo XXI	✓ Crisis económica y de legitimidad	✓ Crisis mucho más aguda, también económica y de legitimidad condicionada además por el cambio de régimen político y económico
	✓ Control político	✓ Control gubernamental
	✓ Creación de estructuras que garanticen el control gerencial y democrático.	✓ Falta de una estructura que garantice el pluralismo: esto acentúa la dependencia del poder.
	✓ Creación de una autoridad audiovisual independiente de control	✓ No existen organismos independientes de control
	✓ Búsqueda de objetivos de servicio público claros y de un modelo viable de financiación	✓ No se toman medidas globales para afrontar la crisis financiera, no se buscan objetivos de servicio público: aumenta la programación comercial.
	✓ Complementariedad y también cierta competencia central y regional	✓ Enfrentamiento con la empresa privada y entre los entes autonómicos y centrales de RTVE
	✓ Cierta acceso social	✓ No existe participación social

Tal y como hemos apuntando anteriormente, a pesar de la democratización del medio, los gobiernos constitucionales (de 1979 a 2004) intentaron mantener en cierta medida las estructuras que favorecían la intervención gubernamental sobre el canal estatal. Los gobiernos de la UCD, del PSOE y del PP controlaron TVE gracias a la ausencia de una estructura que garantizara el pluralismo, de un organismo independiente de control y de un conveniente acceso social. Puede decirse que España ha sido el único país de la Unión Europea en donde un partido político «puede disponer de una televisión pública para manipular impunemente la información y la opinión de los ciudadanos» (González Encinar, 1996: 244). Además, los diferentes gobiernos no tomaron medidas efectivas contra la crisis financiera y fomentaron la *desavenencia* entre la televisión central y las autonómicas.

La televisión estatal, comprometida en la concienciación política, apostó por que la ciudadanía se identificara con los valores consagrados en la Constitución del 78 (López-Escobar, 1993: 212 y Pérez Ornia, 1988: 565) 9. No fue hasta octubre de 1977, donde la televisión pública adoptó la forma de organismo autónomo, unificándose con la radiodifusión bajo la denominación de RTVE. Aún así, el canal público seguía siendo una ramificación política del Estado y así se desprende del Estatuto de RTVE de 1980 que lo regula (Álvarez Monzoncillo e Iwens, 1992: 212) (10).

En el Estatuto se define la televisión en España como un servicio público, al igual que en los demás países de Europa occidental, pero con una peculiaridad: el calificativo «esencial» (11). La titularidad corresponde al Estado (12) y la gestión directa de este medio está encomendada al Ente Público RTVE. La consideración de la televisión como servicio público esencial de titularidad del Estado, cuestión ampliamente discutida por la doctrina, implicó configurar al Estado como «gatekeeper» de cualquier intento de actuación de los particulares en este sector (Abad, 1999: 57). Además, sirvió como recurso para el control político, bien desde la gestión directa del servicio, como la indirecta mediante las concesiones (13). El carácter intervencionista de la ley facilitó la *adopción de la televisión pública como botín político*. El poder público interviene condicionando tanto la forma, como el contenido de la actividad, todo ello en una supuesta defensa del interés general.

El Estatuto también estableció una fuerte dependencia de RTVE con respecto al Ejecutivo, dejando en manos del Gobierno de turno un notable poder de influencia sobre el Ente. La ley permitía al Gobierno fijar las directrices de la programación y de la política publicitaria, crear filiales de RTVE y tener exclusividad en la emisión de comunicados oficiales. Además, la ley de la televisión pública tenía ciertos tintes centralistas: las Comunidades Autónomas dispondrían de un estrecho margen para establecer un régimen jurídico distinto de sus medios de comunicación audiovisuales. Según el Estatuto, la atribución de la televisión como servicio público legitimó un nivel superior de intervención de la Administración Pública en la regulación de la actividad (Carrillo, 2002: 145).

Los mecanismos de control establecidos por la Ley (Consejo de Administración y Comisión de Control en el Congreso) no fueron en la práctica verdaderos órganos de vigilancia, al tener un nulo poder decisorio, funcionando también las alianzas políticas establecidas para gobernar y, por tanto, controlados mayoritariamente por cada uno de los Ejecutivos. De hecho, el Consejo de Administración se constituyó como una cámara política para el debate de los intereses de los políticos en los medios públicos. Además, las amplias competencias que se le dieron al director general, nombrado directamente por el Gobierno, facilitó el sometimiento de RTVE a sus objetivos políticos (14). Esto ocasionó una injusticia para los ciudadanos, una agresión contra sus contrincantes políticos y una quiebra de la confianza en la democracia (Sinova y Tusell, 1997: 33 y 34). Esta situación se reprodujo en las Comunidades Autónomas, que se convirtieron en compartimentos estancos y sus órganos pasaron a ser una reproducción a escala del Parlamento, en este

caso, autonómico.

## 2.1 La descentralización televisiva

El proceso descentralizador de la televisión tampoco facilitó subrayar el papel cívico del telespectador. Aunque existiera el proyecto descentralizador de los centros territoriales de TVE y se creara en 1965 oficialmente el segundo canal público de TVE 15, la competencia y la descentralización de la televisión llegaron a España con la creación de los terceros canales regionales y públicos, tras muchos obstáculos interpuestos por el poder central. En 1983 se autorizaron mediante la Ley del Tercer Canal los canales autonómicos y desde ese momento, el mercado publicitario tuvo que ser repartido 16. La titularidad de estos operadores era estatal, pero se cedía a las correspondientes administraciones autonómicas (que se convertían así en concesionarias) la gestión directa del servicio; gestión que no podía ser transferida a terceros. Esto provocó que las televisiones autonómicas calcasen a escala los males políticos, financieros y gerenciales de RTVE. Según esto, las leyes que fueron aprobadas para la ordenación de las televisiones públicas españolas permitieron que fueran controladas por el partido que ganase las últimas elecciones. Este nuevo dirigismo informativo condicionó el acceso de las distintas voces ciudadanas y despreció el respeto hacia el pluralismo social.

Desde el principio, los nuevos operadores violaron la legislación del Tercer Canal rechazando algunos privilegios de TVE. Primero, construyeron sus propias redes de transmisión (TV3, ETB y TVG) para independizarse de su competidor (RTVE) y después extendieron sus emisiones fuera de los ámbitos de cobertura fijados. Hasta la llegada de las privadas, se constató la inexistencia de cualquier forma de coordinación, asesoramiento o coproducción entre TVE y los canales autonómicos (Giordano y Zeller, 1999: 138). Incluso hubo un intento desde el Poder Central de congelar los proyectos de canales autonómicos. Otro dato destacable de este centralismo fue la confrontación inicial de TVE y los canales regionales. El Gobierno permitió que TVE mantuviera grandes privilegios frente a sus competidoras. Sirva de ejemplo que el canal estatal tenía prioridad de emisión de las retransmisiones consideradas de interés nacional o los derechos exclusivos de los sistemas de emisión y transmisión de la señal televisiva a través del cable y el satélite.

Después de la aparición de las privadas, la competencia provocó una disminución de las emisiones regionales en desconexión por parte de RTVE y una pérdida del carácter de televisión de proximidad por parte de las autonómicas, con una consecuencia directa, una vez más, en el servicio hacia el ciudadano.

## 2.2 La liberalización y desregulación audiovisual

El siguiente paso en el desarrollo de las políticas televisivas en el panorama español fue la liberalización y la desregulación audiovisual. La Ley de la Televisión Privada de 1988 supuso el fin del monopolio estatal. En la Ley se contemplaba que la televisión seguía siendo un servicio público de titularidad estatal, pero la gestión del servicio podía ser cedida por el Estado a unos particulares que obtuvieran la oportuna concesión administrativa. El Gobierno, de forma individual, decidiría a quién entregaría estas licencias. Las empresas de comunicación inicialmente *elegidas* para diversificar sus actividades en el sector audiovisual, pasaron a ser exclusivas, acumulando privilegios en cada nueva legislación (Zallo, 1992: 129). Todo ello sin contar algunas maniobras encaminadas a favorecer a algún grupo de comunicación concreto afín a su política estatal, donde se priorizaron las afinidades políticas por encima de las consideraciones sociales. Las críticas que recibió esta ley se referían al excesivo intervencionismo gubernamental, a las numerosas restricciones y trabas que se ponían a los empresarios privados y a la no inclusión de aspectos tecnológicos en el ámbito de la comunicación. Esta norma, y su carácter liberalizador, fue contrarrestada por un intento de control informativo. El Gobierno del PSOE (1982-1996) retrasó conscientemente su regulación (alargando el monopolio televisivo) 17 y cuando lo hizo, aprobó, con la oposición de todas las fuerzas parlamentarias, una ley restrictiva, intervencionista y caduca. Las concesiones de estos canales fueron irregulares, dando cabida a maniobras políticas por parte del Gobierno. La decisión más polémica fue la de conceder una canal a PRISA. Canal Plus era una opción de pago, no prevista ni contemplada por la ley: si la televisión privada era una derivación de un servicio público, resultaba incoherente que se pudiera cobrar por él 18.

Si el objetivo de la Ley era que la televisión privada sirviera «para ensanchar las posibilidades del pluralismo informativo en España», el desarrollo y la posterior aplicación de la norma dejaron traslucir un fin último controlador por parte del Gobierno. Además, en su aplicación, los distintos Ejecutivos se han abstenido ante algunos incumplimientos de la ley por parte de las empresas concesionarias. Estas renunciadas a hacer respetar las leyes, por razones de conveniencia política, provocan una implicación directa en los telespectadores, que se convierten en verdaderas víctimas de las decisiones políticas. Se desprotege así al ciudadano en aras de otros intereses. El complejo proceso de interacciones y transacciones entre los gobiernos y los grupos de comunicación, los intercambios de favores políticos entre estas dos esferas, prevalecen por encima del destinatario último del servicio: el espectador.

La legislación equiparó las televisiones públicas y privadas bajo la consideración de un servicio público esencial, no así en cuanto a la financiación. TVE luchó contra los canales privados utilizando sus propias reglas (programación comercial y búsqueda de audiencia), lo que implicó la contradicción, cuando no el abandono, de la promesa de servicio público. La competencia existente entre las televisiones públicas y privadas, a partir de 1990, provocó una homogeneización de la oferta de programas y una ausencia de creatividad en los productos televisivos, con la consecuente disminución de la calidad. El intento por conseguir la máxima cuota de pantalla, al mínimo precio, originó una excusa válida para emplear todos los instrumentos necesarios que propicien el máximo número de espectadores, sin reparar en medios y vulnerando los mínimos principios éticos.

La regulación del mercado audiovisual por otros canales de transmisión mantuvo los tintes intervencionistas y los intentos controladores del medio televisivo. En 1992 se reguló la televisión por satélite (ley derogada en 1995 por la Ley de Telecomunicaciones por Satélite) y en 1995 se reguló la televisión por cable. Las dos leyes continuaron la lógica industrial marcada hasta entonces, según la cual la

televisión era controlada por unos pocos grupos multimedia y por el sector financiero. No se pusieron restricciones a la concentración de emisoras de televisión por cable y satélite por parte de los mismos grupos de comunicación que controlaban las privadas, sino todo lo contrario 19. En el caso de la televisión por cable, se mantuvo la concepción de la televisión como servicio público que limitaba enormemente las competencias a las Comunidades Autónomas. Tanto una ley como otra normalizaban la capacidad de injerencia del Ejecutivo.

Tras la derogación de la Ley de Televisión por Satélite de 1992 y la aprobación de la nueva ley en 1995, se abandonó la tradicional calificación de la televisión como servicio público esencial y, por tanto, se liberalizó prácticamente el sector, pues los operadores que desarrollan esta actividad no necesitan una concesión sino una simple autorización administrativa (Fernández Farreres, 2002: 157) 20.

Con el Partido Popular ya en el Gobierno, se imposibilitó la libre competencia del sector de la televisión por cable en beneficio de Telefónica. El privilegio hacia esta compañía se materializó en cada una de las demarcaciones, donde uno de los dos operadores posibles debía ser Telefónica sin necesidad de licitar en los concursos para obtener una licencia. Esta tendencia monopolística en el cable se hizo más palpable en la televisión digital por satélite. En los primeros años de gobierno del PP se crearon tres plataformas digitales por este canal de transmisión de la señal: Canal Satélite Digital (liderado por Canal Plus), Vía Digital (encabezada por Telefónica) y Quiero TV (por Retevisión). En el año 2002, tras la desaparición de ésta última, Canal Satélite Digital y Vía Digital se fusionaron en la llamada Digital Plus, actuando en situación de monopolio, al ser la única televisión de pago por satélite. Las condiciones impuestas por el Gobierno para su fusión destinadas a garantizar los derechos de los consumidores y la pluralidad informativa no han evitado el monopolio de contenidos.

Por tanto, durante toda la década de los 90, los gobiernos españoles favorecieron las formas monopolísticas de explotación de subsistemas del mercado televisivo, como en los casos de la televisión de pago (Canal Plus), la televisión por cable (Telefónica) y la televisión digital por satélite (Vía Digital). Una vez más, las distorsiones de fondo en el papel asignado al telespectador han aparecido en el plano político-legislativo.

Este marco es un ejemplo de la tendencia a la concentración en muy pocas manos de los medios de comunicación españoles, en general, y de la televisión, en particular. Otros de los cambios realizados por el PP en la legislación audiovisual, como aceptar la participación simultánea de un mismo grupo de comunicación en una televisión generalista y otra local (o autonómica) o eliminar el límite máximo de participación de un mismo accionista en una televisión privada, son otras pruebas evidentes de que la televisión en España ha pasado de ser un monopolio consagrado por la dictadura a ser un oligopolio de unos cuantos propietarios bendecidos por gobiernos democráticos.

El carácter intervencionista de las normas puede ser explicado desde el temor al poder de la información «y quizá por ello han dedicado más esfuerzos al control de los medios que a favorecer las libertades de expresión y de información» (De Carreras, 1996: 190). Desde esta óptica, y salvo ciertas excepciones, el Gobierno se refugió bien en las propias leyes o bien en su interpretación o desarrollo (cuando no en maniobras ajenas a la ley) para intervenir y controlar el sector de la comunicación. Los gobiernos de la UCD, del PSOE y del PP fueron diseñando una política de comunicación tendente a la defensa de sus intereses políticos por encima de los intereses de los ciudadanos y del protagonismo que debieran asumir. Una dinámica, como ha tratado de subrayarse a lo largo de este trabajo, que está bien lejos de apostar, con decisión, por el telespectador. Ni se ha desplegado confianza en su mayoría de edad ni en su plena soberanía.

## Referencias

- ABAD ALCALÁ, L. (1999): *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*. Madrid, Dykinson.
- ÁLVAREZ MONZONCILLO y J. M. E IWENS, J. L. (1992): *El futuro del audiovisual en España. Las transformaciones ante el nuevo marco europeo*. Madrid, Fundesco.
- BAGET HERMS, J. (2001): «El legado de la televisión franquista», en *Formats. Revista de Comunicación Audiovisual*, 3, Barcelona. [www.iaa.upf.es/formats/formats3/bag\\_e.htm](http://www.iaa.upf.es/formats/formats3/bag_e.htm)
- BUHIGAS ARIZCUN, J. (1997): «La financiación de las televisiones públicas en España», en MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho europeo del audiovisual*. Madrid, Fundesco.
- BUSTAMANTE, E. (1999): *La Televisión Económica. Financiación, estrategias y mercados*. Barcelona, Gedisa.
- CARRILLO, M. (2002): «Los medios públicos de comunicación», en TORNOS MAS, J.: *Democracia y medios de comunicación*. Valencia, Tirant lo blanch.
- COSTA, P. O. (1986): *La crisis de la televisión pública*. Barcelona, Paidós.
- DE CARRERAS, LL. (1996): *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*. Barcelona, Ariel.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2002): «Acceso a los medios de comunicación social privados y pluralismo informativo», en TORNOS MAS, J.: *Democracia y medios de comunicación*. Valencia, Tirant lo blanch.
- GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1999): *Políticas de televisión. La configuración del mercado audiovisual*. Barcelona, Icaria.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (1996): «La televisión pública en España», en GONZÁLEZ ENCINAR, J. J.: *La televisión pública en la Unión Europea*. Madrid, Mc Graw-Hill.
- LÓPEZ-ESCOBAR, E. (1993): «Valores vulnerables en la televisión multicanal española», en BLUMLER, J.G.: *Televisión e interés público*. Barcelona, Bosch.
- MAXWELL, R. (1995): *The spectacle of democracy. Spanish television, nationalism and political transition*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MOSCO, V. (1996): *The political economy of communication*. London, Sage.
- PALACIO, M. (2002): «Notas para una comprensión sinóptica de la televisión en la transición democrática»,

en BENAVIDES, J., ALAMEDA, D. y VILLAGRA, N.: *Comunicación y cultura en la sociedad del conocimiento*. Madrid, Fundación General de la Universidad Complutense.

PÉREZ ORNIA, J. R. (1988): *La televisión y los socialistas. Actividades del PSOE respecto a TVE durante la transición (1976-1981)*. Madrid, Universidad Complutense.

PÉREZ ORNIA, J. R. (1989): «Peculiaridades de una televisión gubernamental. I. El modelo», en TIMOTEO ÁLVAREZ, J.: *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*. Barcelona, Ariel Comunicación.

SAMPEDRO, V. (2000): «Regiones audiovisuales: comunidades y marcos políticos», en *Actas del II Congreso Internacional sobre Comunicación Audiovisual y Desarrollo de las Regiones*. Salamanca, Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca.

SINOVA, J. y TUSELL, J. (1997): *La crisis de la democracia en España. Ideas para reinventar nuestro sistema político*. Madrid, Espasa Hoy.

ZALLO, R. (1992): *El mercado de la cultura. Estructura económica y política de la comunicación*. Donosita, Tercera Prensa.

---

En la definición y adopción del conjunto de las políticas televisivas, como en el resto de las políticas culturales, intervienen, además de los diferentes poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), las organizaciones regionales e internacionales, las diferentes elites económicas y otras fuerzas estructurales sociales y culturales (Mosco, 1996: 72).

2 Debido a los importantes cambios que se están produciendo en la regulación del sistema audiovisual español mientras que se elaboran las páginas que siguen, centraremos el estudio de las políticas televisivas anteriores a la llegada al poder del PSOE en el año 2004 bajo la presidencia de Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

3 En Europa, el primer servicio regular de televisión fue inaugurado en Berlín, el 22 de marzo de 1935 (Costa, 1986: 54).

4 La ley de Prensa de 1966 «no se notó en absoluto en TVE aunque la apertura se manifestó en su presencia en los festivales y mercados internacionales de televisión, con la producción de programas especiales que daban una imagen de la realidad social de España muy diferente a la verdadera, y en especial por el rápido avance de sus infraestructuras de producción» (Baget, 2001).

5 El llamado *impuesto de lujo* fue suprimido en 1966. Para Buhigas Arizcun esta supresión tributaria no fue una decisión muy acertada, puesto que en 1968 empezaron algunos problemas con la autofinanciación a través de la publicidad (Buhigas, 1997: 267).

6 En 1974 se estimaba que había alrededor de 4.500. No deben confundirse con la iniciativa que plantearía el Grupo Socialista en RTVE a finales de los 70 (Pérez Ornia, 1988: 337-344). Los teleclubs estaban destinados a cubrir los ámbitos rurales y estaban dirigidos por «*las fuerzas vivas* de los pueblos (alcaldes, maestros o curas)». Aunque no llegaron a tener la eficacia propagandística que esperaba el régimen por falta de medios «son un buen ejemplo del talante didáctico que aún se conserva en los años sesenta» (Baget, 2001).

7 En realidad y según varios autores, esta primera descentralización no se debió a motivos políticos o culturales, sino que respondió básicamente a criterios geográficos y técnicos (cobertura de emisiones) (Sampedro, 2000: 341-353) y a un deseo de ampliar la red en una zona donde existía un exceso de trabajo (Costa, 1986: 336-346).

8 La televisión fue una de las áreas del aparato de Estado y de los medios de comunicación más tardíamente democratizados, debido, entre otras cosas, a su herencia política de instrumento de dominación ideológica (Bustamante, 1986a: 253).

9 TVE realizó varias operaciones encaminadas a establecer la democracia, sin embargo resulta imposible cuantificar el efecto que tuvieron estas maniobras en la elaboración de las reglas de convivencia democráticas (Palacio, 2002: 566).

10 El Plan de Reforma del Audiovisual propuesto por el Gobierno de Zapatero, en el momento en el que se escriben estas páginas, introduce algunas reformas en el Estatuto de la Radio y la Televisión. Entre estos cambios se contempla: la creación de la Corporación RTVE que sustituye el actual régimen jurídico del Ente como organismo público del Estado; la eliminación del aval ilimitado del Estado, que acabará con la financiación vía endeudamiento; la variación de la composición, período de mandato y forma de elección del Consejo de Administración; la designación del director general, que será seleccionado por el Consejo mediante procedimiento público; la constitución de Consejos Informativos en TVE y RNE y la puesta en marcha un renovado Consejo Asesor.

11 Según la Constitución de 1978, una actividad puede ser reservada al sector público siempre que preste un servicio esencial y así lo exija el interés general. Será esencial si satisface necesidades de la población conectadas con los derechos fundamentales de los ciudadanos y les proporcionan prestaciones útiles. Por otro lado, la finalidad de la televisión como servicio público es la de «satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura», en Preámbulo de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada (*BOE n° 108*, de 5 de mayo de 1988).

12 La reserva de titularidad a favor del Estado se ha justificado porque la televisión es un medio de extraordinaria importancia para «la formación de la opinión pública y para el fomento y desarrollo de otros valores como la participación política de los ciudadanos, la cooperación con el sistema educativo, la difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones o la libertad e igualdad de las personas» (Fernández Farreres, 2002: 156).

13 Según la Ley General Audiovisual, uno de los profundos cambios marcados por el actual gobierno socialista ha sido liberalizar los servicios de televisión. Estos dejan de ser servicio público esencial, con la única excepción de los que se prestan mediante empresas públicas (estatal, autonómico y local).

14 Conscientes de un necesario análisis en profundidad de la propuesta de reforma del Estatuto de la Radio y la Televisión por el Gobierno de Zapatero, a primera vista, los cambios planteados no parecen eliminar la politización de la televisión pública. Aunque el director general deja de ser elegido directamente por el Gobierno para ser nombrado por el Consejo de Administración, las cuotas

parlamentarias seguirán manteniendo un importante peso.

15 Oficialmente no se *certificó* hasta 1966. Y hasta 1982, a consecuencia de los Mundiales celebrados en España, no llegó la UHF a la mayor parte de la geografía española. En 1976, sólo la mitad de la población podía sintonizarla.

16 El reflejo de esta competencia fue la rapidez con la que los operadores regionales se asociaron comercialmente (creando la FORTA).

17 La Televisión Privada se legaliza cuando la oferta de canales europeos vía satélite y la desregulación de Europa inducen a los grupos de comunicación españoles a competir por el propio mercado nacional.

18 Paradójico, cuanto menos, fue que el Gobierno actuara por vías no previstas por la ley cuando la Ley de Televisión Privada había sido concebida íntegramente por el Ejecutivo socialista. En el concurso público tuvo que introducirse esta modificación.

19 En cuanto a las concesiones de canales vía satélite a través de Hispasat, recayeron una para cada canal privado (Antena 3, Telecinco y Canal Plus), fortaleciendo los privilegios de estas cadenas.

20 En la exposición de motivos de la propia Ley de Telecomunicaciones por Satélite de 1995 se dice: «La modificación más significativa a introducir consiste en liberalizar (...) la prestación de los servicios de telecomunicación que utilicen satélites de telecomunicaciones. Para esta prestación se precisará únicamente autorización administrativa que será otorgada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente», en Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite.

---

**Nuria Quintana Paz** es profesora de televisión en la Facultad de Comunicación de la Universidad Pontificia de Salamanca (España) ([nquintanapa@upsa.es](mailto:nquintanapa@upsa.es)).