

EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN EN FRANCIA

Por

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ
Programa F.P.U. (MICINN-Fondo Social Europeo)
Universidad de Oviedo

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Administrativo 20 (2009)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LOS TRABAJOS DE LA COMMISSION POUR LA NOUVELLE TÉLÉVISION PUBLIQUE.- III. LA LOI N° 2009-258 DU 5 MARS 2009 RELATIVE À LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET AU NOUVEAU SERVICE PUBLIC DE LA TÉLÉVISION.- IV. CONCLUSIONES.- V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En los tiempos que corren resulta casi una obviedad recordar que lo audiovisual se ha constituido en el principal sector económico para el desarrollo de la Sociedad de la Información y que la televisión ocupa una posición nuclear en el seno de una economía y una ciudadanía globalizadas.

En este contexto no es de extrañar que, al hilo del proceso europeo de transición técnica hacia el sistema de televisión digital terrestre (TDT), en todos los Estados se susciten múltiples interrogantes acerca del papel de las Administraciones públicas en la nueva era de la televisión. En España, por ejemplo, el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, confió al operador público (Ente Público RTVE) una misión clara de liderazgo en la apuesta por las nuevas prestaciones audiovisuales. Esta no es una tendencia aislada. Como señalan Azurmendi Adarraga, Muñoz Saldaña y Rodríguez Pardo, en general todos los gobiernos europeos desean reservar a los operadores públicos de televisión un papel protagonista en dicho giro tecnológico aunque no es una tarea sencilla, sobre todo por los altos costes económicos que comporta la adaptación digital.

Por ello resultó muy chocante el ambicioso anuncio, por parte del Presidente de la República francesa, a principios de 2008, de la decisión de "*inventer la télévision de service public du XXIème siècle*". Se trata de una reforma del servicio público audiovisual con el objetivo declarado de conseguir, entre otras cosas, la eliminación de publicidad de todos los canales públicos. Se preveía compensar los ingresos hasta ahora correspondientes a los reclamos publicitarios, además de con otros recursos propios,

gravando a operadoras de telecomunicaciones (telefonía e Internet) y a una parte de los ingresos publicitarios de los canales privados. La Ley a través de la cual se acomete esa reforma, y que se aprovecha para proceder a la transposición de la Directiva 2007/65/CE del Parlamento y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, acaba de ver la luz y su gestación y contenido serán nuestro objeto de estudio en las páginas siguientes.

II. LOS TRABAJOS DE LA COMMISSION POUR LA NOUVELLE TÉLÉVISION PUBLIQUE

En febrero de 2008, el Presidente de la República francesa decidía crear una Comisión a la que correspondería definir la nueva identidad y estrategia del servicio público audiovisual de la era digital, y proponer las medidas adecuadas para optimizar la gobernanza y la sostenibilidad económica del grupo *France Télévisions*.

En la encomienda de la misión a la presidencia de la Comisión (confiada a Jean-François Copé), el Presidente de la República subrayaba que la eliminación de la publicidad de los canales públicos de televisión permitiría a ésta adoptar mayores riesgos en su programación pudiendo así diferenciarse de la oferta audiovisual privada por su excelencia, y acometer de forma más plena la difusión del arte, la cultura y los valores de ciudadanía.

Tras cuatro meses de trabajo, la *Commission pour la nouvelle télévision publique*, integrada por parlamentarios y especialistas de reconocido prestigio pero también por profesionales pertenecientes al sector audiovisual, entregaba su informe al Presidente el día 25 de junio de 2008. Éste estaba organizado en torno a cuatro grandes puntos: (1) la definición de un modelo de desarrollo para la televisión pública, para ocuparse de la incidencia de las nuevas tecnologías de la comunicación; (2) el aspecto cultural y creativo de los contenidos audiovisuales de carácter artístico y cinematográfico; (3) las cuestiones de gobernanza y (4) los aspectos económicos de financiación del servicio público de televisión. Cada uno de esos cuatro grandes ámbitos de reflexión había sido acometido a través de un taller especializado dentro de la Comisión habiéndosele dado audiencia a multitud de miembros de los distintos equipos de *France Télévisions*, del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* y de distintas organizaciones profesionales y sociales.

Entre las conclusiones del informe de la Comisión destaca la conveniencia de clarificar la identidad de cada uno de los canales públicos de televisión, remarcando que las altas cotas de audiencia deben ser un objetivo, pero nunca una obsesión. En el plano interno, se apunta que *France Télévisions* debe convertirse en una empresa única cuya organización se estructure de forma matricial. Las unidades de programa serán las responsables del suministro de los contenidos, agrupados por las cadenas con arreglo a sus prioridades editoriales y respetando su identidad propia. La preocupación por

garantizar la independencia de la información conduce a la Comisión a inclinarse a favor de la conservación de las distintas redacciones de las cadenas públicas, pero velando por hacer emerger sinergias a través de la puesta en común de medios técnicos y de la unificación de procedimientos.

En materia de gobernanza, para implementar su coherencia se propone un acuerdo plurianual de objetivos y de medios, concertado con el Ministerio de tutela. Se trata de un plan estratégico plurianual con objetivos poco numerosos, claros y operacionales que ha de garantizar que *France Télévisions* cuente con capacidad efectiva para ejecutar su estrategia operativa.

Por último, el informe de la *Commission* preconiza financiar los medios audiovisuales públicos complementando el existente canon audiovisual anual (116 euros por hogar dotado de televisión) con dos impuestos de nuevo cuño: una tasa sobre los servicios ofertados por los distintos proveedores de acceso a Internet y telefonía (un 0,5% de su volumen de negocio), y un gravamen sobre los beneficios de las cadenas privadas de televisión (que experimentarán un aumento de sus ingresos por publicidad). Antes de su eliminación total en 2012, propone que la publicidad sea suprimida progresivamente, por franjas horarias, a partir del 1 de septiembre de 2009.

Sobre la base de todos estos trabajos, el 22 de octubre de 2008, la Ministra de Cultura y Comunicación presentaba en Consejo de Ministros, de forma conjunta, un proyecto de Ley Orgánica para el nombramiento de los Presidentes de las sociedades de *France Télévisions*, *Radio France* y de la sociedad audiovisual exterior de Francia y un proyecto de Ley sobre comunicación audiovisual y nuevo servicio público de televisión.

El primer proyecto culminaría en la *Loi organique N° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*, que prevé el nombramiento de los Presidentes de las sociedades nacionales de programación por el Presidente de la República, previa consulta vinculante al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* y según el procedimiento de sumisión a las Asambleas parlamentarias previsto en el párrafo quinto del artículo 13 de la Constitución francesa. Se trata entonces de que en el futuro (porque en todo caso los mandatos en curso llegarán a su término) el presidente de *France Télévisions* sea nombrado por el Ejecutivo, tras recabar la aquiescencia de la Autoridad independiente con competencias en la materia, y siempre y cuando una mayoría cualificada del Parlamento no se oponga.

La segunda de las actuaciones previstas acabaría reflejándose en la *Loi N° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, que analizaremos a continuación.

III. LA LOI 2009-258 DU 5 MARS 2009 RELATIVE À LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET AU NOUVEAU SERVICE PUBLIC DE LA TÉLÉVISION

Promulgada el 5 de marzo de 2009 y publicada en el *Journal Officiel* dos días más tarde, la *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision* presenta un contenido validado por el *Conseil Constitutionnel* (*Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009*). Su texto pone en práctica las reformas sugeridas por los trabajos de la *Commission pour la nouvelle télévision publique* y gira en torno a dos ideas fundamentales: la supresión de la publicidad en los canales públicos y la reorganización institucional de las sociedades audiovisuales públicas.

La Ley está dividida en cinco Títulos, con un contenido de calado muy diverso.

El objetivo del Título I es reforzar la misión de servicio público de la televisión estatal. Lo que se pretende es reinventar el servicio público audiovisual a través de sus contenidos, para ello se encuentra indispensable liberar los canales públicos de la “dictadura de la audiencia” y aumentar así la libertad de programación diferenciándose de los operadores privados. Se disciplina también la reorganización de las sociedades del grupo *France Télévisions* en un medio único, de capital íntegramente estatal. Así, bajo la rúbrica *Dispositions relatives au secteur public de la communication audiovisuelle*, este Título primero contiene cinco capítulos: (I) *Des sociétés nationales de programme*; (II) *Des fréquences et de la diffusion*; (III) *Des cahiers des charges et autres obligations des sociétés nationales de programme*; (IV) *Des contrats d’objectifs et de moyens et de la diffusion des messages publicitaires* y (V) *De la contribution à l’audiovisuel public*. El contenido más llamativo de este Título es el relativo a la supresión de la publicidad comercial, que se acometerá de forma progresiva: en la primera fase, de aplicación inmediata, la publicidad debe desaparecer de todos programas de ámbito nacional en la franja horaria de 20:00 a 06:00 h; con el “apagón analógico” deberá eliminarse totalmente (artículo 28). Además, se revisa el ya existente canon audiovisual (*redevance audiovisuelle*) para quedar fijado a partir de 2010 en 120 euros al año, actualizables según el índice de precios al consumo. De forma intencionada se le renombra como “*contribution à l’audiovisuel public*” para hacer más visible su finalidad (artículo 31).

En el Título II, *Institution de taxes sur le chiffre d’affaires des opérateurs du secteur audiovisuel et de communications électroniques*, se establecen las vías de financiación complementarias que compensarán la falta de ingresos publicitarios. En primer lugar, se establece (artículo 32) un impuesto sobre la difusión publicitaria por las cadenas de televisión (privadas), que se aplica sobre una base imponible calculada a partir de los ingresos publicitarios de dichas cadenas. Se decide no gravar al usuario directamente, sino a los otros operadores, para garantizar un principio de equidad entre los distintos

actores del sector audiovisual. Por último, en el artículo 33 se fija otro impuesto, esta vez sobre los servicios ofertados por los operadores de telecomunicaciones en Francia (con un tipo porcentual del 0,9%) que busca asegurar una financiación permanente del servicio público de televisión.

El Título III tiene por objeto la transposición de la Directiva 89/552/CEE, de 3 de octubre de 1989, actualizada por la reciente Directiva 2007/65/CE, de 11 de diciembre de 2007. Lo que se pretende es fundamentalmente evitar las distorsiones de la libre competencia entre los distintos operadores.

Por último la Ley concluye con un Título IV, *Dispositions relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée*, que habilita al Gobierno a adoptar una serie de *Ordonnances* en materia de modernización institucional y promocional de la cinematografía, y con un Título V consagrado a *Dispositions diverses, transitoires et finales*.

IV. CONCLUSIONES

En Francia, como también en España recientemente (Ley 16/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal), se ha acometido una profunda reforma de la estructura organizativa del servicio público de difusión televisiva. En ambos casos se trata de hacer frente a una serie de desafíos comunes de distinto orden: de financiación, de contenido y tecnológicos. Las dos iniciativas tienen además por objetivo el refuerzo de la función de servicio público de la televisión estatal y su sostenibilidad económica.

En común tienen también haberse elaborado teniendo en cuenta los considerandos incluidos en sendos informes previos de expertos: el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal creado por Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, y conocido como "Comité de Sabios", en España, y la ya mencionada *Commission pour la nouvelle télévision publique* en Francia.

En comparación, la apuesta Francesa es mucho más arriesgada y decidida; con un envite claro por la excelencia, que se vincula a la eliminación de la publicidad y a la articulación consiguiente de medios de financiación alternativos. Se trata, en el fondo, de una decisión política cuyas bondades y costes están aún por definir. Algunas voces críticas han denunciado así que tras la apariencia de un relativo refuerzo cualitativo del servicio público audiovisual se está en el fondo preparando su desaparición: privar a la televisión pública de una fuente de recursos evidente puede hacerla a largo plazo inviable, al tiempo que la creciente vinculación al Ejecutivo debilita de forma manifiesta su autonomía. Lejos de conseguir liberar entonces a la televisión pública de la presión de la audiencia, lo que podría acabar pasando es que se comprometiera totalmente su futuro. La exposición de motivos del proyecto de Ley que hemos estudiado contiene

preciosas declaraciones de intenciones respecto a las virtudes de una televisión pública desligada del puro rendimiento comercial, independiente, plural y audaz. Capaz de reunir a todo el país en torno a un evento deportivo, de hacer entrar en sus casas el teatro y la ópera, de forjar el espíritu crítico, fomentar la creatividad, suscitar la inquietud cinematográfica o inculcar la pasión por la lectura. Se pretende que sea sede de discusión social, un conducto para la divulgación científica y artística, y un vehículo de fomento de la cohesión francófona y europeísta, pero ¿es la reforma propuesta un modo realmente viable para conseguir esos objetivos?

Sólo el tiempo podrá contestar esta cuestión. A título personal, echamos en falta una apuesta directa por la profesionalización en la dirección y la gestión del servicio público de televisión, al estilo del modelo británico. Entendemos que previsiones objetivas en tal sentido atajarían la sombra de duda que planea sobre la reforma legislativa francesa; cuestiones, por cierto, que tampoco son del todo inéditas en nuestro contexto nacional.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Apodaca Espinosa, A.R.de, "La nueva corporación RTVE y su configuración en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión estatal" en VV.AA., *Organización y procedimiento administrativos. Libro homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Aranzadi, Navarra, 2007, pp. 365-396.

- Azurmendi Adarraga, A., Muñoz Saldaña, M. y Rodríguez Pardo, J., "Redefiniendo el servicio público de radio y televisión bajo el marco normativo de la Unión Europea: el caso de la reforma legal y económica de la Corporación de Radio y Televisión Pública para el mercado de la televisión digital terrestre", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 12, 2008, pp. 3-35.

- Casado Casado, L., "La configuración de la televisión de titularidad del Estado como servicio público en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 80, 2008, pp. 55-109.

- Chinchilla Marín, C., "La reforma de la radio y la televisión públicas de titularidad estatal: la Ley 17/2006, de 5 de junio", *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, pp. 293-333.

- Commission pour la nouvelle télévision publique, "Rapport", disponible en la sección *Bibliothèque des rapports publics* de la página web : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> (acceso 18 de marzo de 2009).

- Fernández Farreres, G., "Aspectos jurídicos del proceso de implantación de la tecnología digital en la televisión por ondas terrestres", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.18, 2001, pp. 23-65.

- García Ureta, A., "El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y las empresas de radio y televisión: análisis jurisprudencial", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, 2003, pp. 483-534.
- Mayor Menéndez, P., "Consideraciones generales sobre el marco normativo de la televisión actualmente vigente en España: Apuntes para una reforma" en VV.AA., *El régimen jurídico de las telecomunicaciones, televisión e Internet*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2002, pp. 145-154.
- Medina González, S., "La financiación de los medios públicos de comunicación a la luz del Derecho europeo de la competencia: la nueva Ley 17/2006 de 5 de junio, de la Radio y Televisión de titularidad estatal", *Revista de Administración Pública*, núm. 171, 2006, pp. 293-315.
- Menéndez Sebastián, E.M., "El servicio público de las telecomunicaciones y el nuevo status de France Telecom", *Revista general de Derecho Administrativo*, núm. 6, 2004.
- Muñoz Saldaña, M., "El futuro de la televisión pública: el interés público, la calidad y el pluralismo como requisitos imprescindibles" en VV.AA., *Veracidad y objetividad: desafíos éticos en la sociedad de la información (I Congreso Internacional de Ética y Derecho de la Información. Valencia 2002)*, Fundación COSO, Valencia, 2003, pp. 197-206.
- Rodríguez Martín, C., "Televisión pública-televisión privada" en VV.AA., *El régimen jurídico de las telecomunicaciones, televisión e Internet*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2002, pp. 183-194.
- VV.AA., *El servicio público de la televisión*, Universidad de Granada, 2005.
- VV.AA., *La reforma de la televisión pública española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.