Revista Cubana de Información y Comunicación alcance ISSN 2411-9970

La adaptación de los mandatos marco de las radiotelevisiones públicas europeas a la estrategia digital

The adaptation to the digital strategy of the main commands of the European public radio and televisions

Recibido: 20 de octubre de 2015

Aceptado: 7 de abril de 2016

Dra. Tania Fernández Lombao *

Resumen

La finalidad de esta comunicación es investigar los modelos de adaptación a la estrategia digital asumidos por las radiotelevisiones públicas de la Unión Europea a través de sus mandatos marco y contratos programa para observar las tendencias que definirán el futuro en esta materia en los próximos años.

El marco legislativo de regulación y gestión de las radiotelevisiones públicas en Europa se caracteriza por ser bastante homogéneo en su configuración porque sigue un mismo patrón determinado por las directrices comunes de la Unión Europea y por la transposición de esas normativas al espacio jurídico compartido con los Estados. La arquitectura legislativa se

Abstract

The purpose of this communication is to research the adaptation models to the digital strategy summed by the European Union public radio and televisions, through their main commands and programmed contracts in order to observe the trends that will define the future in this matter in the next few years.

The law frame for regulation and management of public radio and television in Europe are characterized by being quite homogeneous on its configuration because it follows a same patron determined by the common rules to the jurisdictional space shared with the States. The law architecture is articulated by the Television without Borders Rules (1989) and by

* Universidad Santiago de Compostela. Correo electrónico: t.lombao@gmail.com.

articula a partir de las Directivas de la Televisión sin Fronteras (1989) y de Servicios de Medios Audiovisuales (2007) y de Comunicación Audiovisual (2010) y de las leyes dictadas por los respectivos Estados.

Palabras Claves

Radiotelevisión pública, Unión Europea, mandato marco

Audiovisual Media Services (2007) and by Audiovisual Communication (2010) and by the dictated laws by the respective States.

Keywords

Public radio and television, European Union, main command

Tabla de contenidos

1. Introducción
2. Metodología
3. El Mandato Marco y el Contrato Programa como ejes estratégicos

   3.1 La estrategia digital en los mandatos marco y los contratos programa
4. Conclusiones
5. Referencias Bibliográficas

1. Introducción

Esta investigación tiene como objetivo conocer los modelos de adaptación a la estrategia digital asumidos por las radiotelevisiones públicas de la Unión Europea a través de sus mandatos marco y contratos programa para observar las tendencias que definirán el futuro en esta materia en los próximos años. Pese a que todas las corporaciones europeas se valen de estos dos documentos para regular su planificación, no existen estudios previos sobre los contenidos sobre producción, oferta e inversión digital. Por ello, se

pretende poner un foco de luz sobre los planes de las radiotelevisiones públicas en aras de adaptarse a la conversión tecnológica.

Los propósitos de la investigación son: 1) Sentar las bases teóricas para el estudio y análisis de mandatos marco y contratos programa; 2) Desgranar el contenido de ambos documentos en cada una de las radiotelevisiones estatales públicas de la Unión Europea; 3) Concretar sus planes en materia digital.

2. Metodología

La metodología empleada para desgranar los mandatos marco y los contratos programa de las veintiocho corporaciones de radiotelevisión estatal pública de la Unión Europea es el análisis de contenido.

Este método permite centrarse en las cuestiones relativas a las novedades tecnológicas y la apertura digital que están desarrollando estas corporaciones en un escenario caracterizado por la multiplicación de operadores y la fragmentación de las audiencias. A continuación se presentan los resultados de la investigación a partir de una clasificación de las corporaciones que hacen mención o no a la estrategia digital en su mandato marco y otra de aquellas que incluyen esta rama del negocio en sus contratos programa.

3. El Mandato Marco y el Contrato Programa como ejes estratégicos

La regulación y organización interna de las radiotelevisiones públicas en la Unión Europea se deriva de marcos legislativos superiores que desembocan en una estructura normativa similar en todos los casos, con cambios únicamente en la nomenclatura. El esquema suele seguir los siguientes parámetros: 1) Ley de la corporación; 2) Acuerdo marco, mandato-marco, carta de antena, reglamentos o principios

generales; 3) Contrato programa o plan estratégico; y 4) Plan operativo o plan anual de programación.

La ley de la corporación se asocia generalmente a un mandato marco, es decir, un documento que define los principios generales recogidos en las normativas que rigen el funcionamiento de las radiotelevisiones públicas estatales, regionales y autonómicas de la Unión Europea. En él se presenta la estrategia editorial del servicio público pero no su concreción operativa ni organizativa. Esto se debe a que su periodo cronológico es lo suficientemente largo, nueve o diez años, para hacer inviable cualquier previsión estratégica apropiada.

Por su parte, el contrato programa es un convenio suscrito entre el Estado u otra Administración con una empresa pública que perciben subvenciones con cargo a los presupuestos generales, por medio del cual se fijan derechos y deberes recíprocos de las partes contratantes. Se trata de un mecanismo que se puso en marcha por primera vez en Francia y que se extendió al resto de países para asegurar el cumplimiento por parte de la empresa pública de sus fines y propósitos de interés general, aunque confiriéndolo autonomía para la consecución del resto de sus objetivos. Forma parte de una nueva filosofía de gestión de la empresa pública, mediante este tipo de contratos plurianuales de renovación generalmente anual en los que se marcan las reglas de juego.

En el ámbito de las radiotelevisiones públicas, los contratos programa concretan las líneas estratégicas y operativas de gestión. Hay casos en los que son planes a seis años vista, por ejemplo la BBC del Reino Unido, y otros revisables cada tres, como RTVE de España, RAI de Italia y RTÉ de Irlanda. Estos documentos son firmados entre los responsables ejecutivos de gestión, es decir, la dirección general y/o

el consejo de administración y los representantes del financiamiento, es decir, de la Administración.

3.1. La estrategia digital en los mandatos marco y los contratos programa

El método basado en el análisis de contenido ha permitido detectar que todas las corporaciones de radiotelevisión estatal pública de la Unión Europea publican en sus páginas web sus mandatos marco y/o contratos programa, excepto seis: ORF de Austria, ERT de Grecia, MTVA de Hungría, LTV de Letonia, TVR de Rumanía y TVP de Polonia.

En lo que se refiere a los mandatos marco, tan solo dos de las corporaciones incluyen planes sobre la estrategia digital: RTVE de España y FT de Francia. Los documentos del resto de entes no hacen mención explícita alguna a esta materia, dato que viene a revelar que estos mandatos, en general, siguen sin estar adaptados a las novedades tecnológicas que al día de hoy rigen el mercado mediático.

El mandato marco de RTVE, aprobado en 2007, se refiere en primer lugar al apagón analógico previsto para 2010, ante el cual la corporación elaboró un proyecto de Televisión Digital Terrestre con el objetivo de aprovechar el espectro de canales a su cargo y establecer un modelo de diversificación de su oferta. Asimismo, avanzaba que la corporación pondría en marcha una plataforma de servicios de carácter interactivo, con especial interés en los protocolos de las redes IP, Internet y el uso a través de dispositivos móviles.

Por su parte, el Capítulo VI sobre "Innovación, investigación y desarrollo del servicio público de la corporación RTVE" plasma como objetivo de la corporación participar del progreso tecnológico en I+D+I sobre su presupuesto de explotación en cantidades establecidas en el contrato programa. Además, contempla que el ente

establezca convenios de investigación y desarrollo con centros universitarios y empresas participadas por instancias públicas.

France Télévisions adoptó en 2011 la última Carta de las Antenas, en la que manifiesta el compromiso de la televisión pública de asegurar al público nuevas técnicas de producción y distribución de programas, servicios de comunicación audiovisual y el servicio de comunicación al público para promover la interacción.

Adicionalmente, expone la necesidad de proyectar servicios de comunicación audiovisual a petición, para asegurar el acceso del contenido adicional o específico, de acuerdo con las misiones de servicio público encomendadas a la televisión pública.

Quizás por su periodo de vigencia más corto y porque en la mayoría de los casos son más recientes, los contratos programa de diecisiete de las corporaciones se sumergen en la estrategia digital. En todo caso, existen dos niveles de implicación por parte de las radiotelevisiones: alto y bajo.

El nivel alto de compromiso con la estrategia digital es representado por las siguientes corporaciones: ZDF de Alemania, RTBF y VRT de Bélgica, HRT de Croacia, DR de Dinamarca y BBC del Reino Unido.

El último contrato programa publicado por la ZDF alemana es el referido a las anualidades 2013-2014, un documento conformado por nueve capítulos. En la primera sección, "Ofrecer los mejores programas, objetivo supremo de la ZDF", se reconoce que los hábitos de consumo de televisión están cambiando, tanto en el tipo de proveedor que entrega la señal a los hogares como en la implantación progresiva de la comunicación a través de los servicios móviles.

Concretamente se establecen cuatro prioridades: 1) apostar por información de calidad basados en la investigación; 2) promover el género de entretenimiento y la ficción a través de innovaciones y

renovadas fórmulas narrativas transmedia alrededor de los géneros clásicos del cine y la televisión; 3) impulsar canales digitales con la mejora de la oferta en línea; 4) enfocar la programación hacia un público más joven con programas de difusión digital.

Por otra parte, avanza en la proyección de la televisión conectada a Internet a través del HbbTV Playout, una biblioteca online lanzada a principios de 2013 en la que la audiencia puede acceder a los contenidos y participar. Es presentada como el reto más importante

de la ZDF para ese bienio.

El contrato de gestión de la RTBF de Bélgica tiene una vigencia de cinco años, 2013-2017, y se titula "La radiodifusión y los medios de distribución de los servicios audiovisuales". En el primer epígrafe, sobre herramientas de difusión, presenta su oferta no lineal, que consta de un servicio de televisión bajo demanda, un catálogo de vídeos bajo demanda y una biblioteca de audios. Esta oferta es completada con servicios para recepción portátil o móvil y provee de nuevos medios audiovisuales como los programas bajo demanda, la suscripción de pago, la radio bajo demanda, el podcast, la distribución por Internet móvil, cable telefónico, coaxial, terrestre o satélites sin cables.

La segunda sección trata la "Adaptación de la oferta los nuevos servicios audiovisuales" y subraya que, en base a las disponibilidades humanas y técnicas, la RTBF tiene el interés de mejorar el servicio público a través de la convergencia de los medios digitales, la Televisión Digital Terrestre, la televisión y la radio híbridas, la televisión inteligente, la banda ancha, la radio conectada y el desarrollo de Internet fijo o móvil, para una distribución lineal o no lineal, que no dependa de los equipos de recepción empleados.

Asimismo, informa de los planes para desarrollar espacios web, páginas, cuentas y grupos en redes sociales, blogs, chats, foros, boletines, guías electrónicas de programas y demás servicios digitales para emplear todas las potencialidades de los servicios audiovisuales y cumplir la misión de servicio público.

El contrato de gestión de la VRT Belga, para el periodo 2012-2016, incluye la investigación y la innovación en los ámbitos de la creación, gestión, distribución y consumo de radio y televisión. En este sentido, estipula la convocatoria de al menos dos talleres anuales para la discusión de proyectos innovadores y el mantenimiento de un sitio web para mantener esos grupos de debate.

El quinto capítulo recibe el título de "Nuevos servicios", en el que se expone que será el Gobierno Flamenco el encargado de decidir sobre la puesta en marcha de nuevos servicios en base a las especificaciones y las disponibilidades presupuestarias.

El contrato programa de la HRT de Croacia comprende el periodo 2013-2017 y en su cuarta sección presenta como principal reto que la programación de la radiotelevisión pública esté disponible en tabletas y teléfonos inteligentes en 2014. Además, contempla la potenciación del portal web lanzado en 2013 dirigido a croatas residentes en el exterior, con programas en directo traducidos al inglés, alemán y castellano, disponibles también en plataformas móviles.

La DR de Dinamarca se rige por un contrato cuya vigencia comprende de 2015 a 2018, en el que se parte de una descripción detallada de la nueva realidad en la que la audiencia exige una oferta mediática personalizada, con servicios a la carta. En este sentido, expone que las partes firmantes del contrato programa acordaron en 2007 convocar un comité de expertos para definir el papel del servicio público en el nuevo contexto. A raíz de esa consulta, se apostó por

una corporación con oferta tradicional pero también online a través de las plataformas móviles. Desde el punto de vista tecnológico, anuncia un nuevo sistema de estaciones de radio locales no comerciales para 2016, además de la intención de extender el portal web e impulsar la distribución por banda VHF desde 2014.

La actividad de la BBC del Reino Unido está definida en la Carta Real aprobada en 2006, que determina la estrategia para los próximos diez años en relación al valor de servicio público. Este documento se complementa con el Agreement o contrato programa, en vigor desde el uno de enero de 2007, en el que se recoge como objetivo la promoción de las nuevas tecnologías y los servicios de telecomunicaciones.

El séptimo apartado del contrato programa, "Cambios en los servicios públicos de la BBC", versa sobre el Test de Valor Público como herramienta para evaluar la calidad de los servicios antes de ofertarlos a la audiencia. El Test debe ser aplicado antes de tomar cualquier decisión en el sentido de hacer modificaciones en el servicio público. La octava parte del documento, sobre "Conversión al sistema digital", especifica a lo largo de ocho puntos la migración del sistema analógico al digital. La BBC debe asegurar el objetivo de mantener la misma cobertura que ofrecía a través de las emisiones analógicas.

El Agreement fue enmendado en marzo de 2010 para reflejar los cambios incluidos en la Directiva Europea de Servicios Audiovisuales sobre servicios lineales y no lineales, es decir, los tradicionales y los ofrecidos a través de Internet.

En el extremo opuesto, el bajo nivel de compromiso con la estrategia digital es el mostrado en los contratos programas de las radiotelevisiones estatales públicas RTVS de Eslovaquia, RTVE de

España, ERR de Estonia, YLE de Finlandia, FT de Francia, RTÉ de Irlanda, LRT de Lituania, NPO de los Países Bajos y RTP de Portugal.

El contrato programa de la RTVS de Eslovaquia no hace ninguna mención a la estrategia digital para los próximos años, mientras que la RTVE de España todavía no cuenta con este documento, puesto que el borrador, presentado en 2008, todavía no ha sido aprobado. En él se incluía un punto sobre "Oferta de servicios de información en línea, contenidos interactivos y dispositivos de movilidad. Producción, emisión y distribución".

El contrato programa de la ERR de Estonia, denominado Plan de Desarrollo, para el periodo 2015-2018, tan solo hace mención a la estrategia digital para informar de un incremento de las inversiones para el desarrollo de contenidos para pantallas móviles. Por su parte, la YLE de Finlandia, en su Plan Operativo de 2015 dedicó un capítulo a la convergencia tecnológica, sin especificar la oferta, los servicios ni los recursos.

La FT francesa incluye en su contrato programa para el periodo 2011-2015 un apartado dedicado a concretar la estrategia digital integral, con el lanzamiento de una plataforma de noticias y deportes en Internet y una mejor oferta de servicios bajo demanda, recepción de televisión, tabletas y teléfonos inteligentes. Además, manifiesta su apuesta por la innovación en línea y la mejora de la accesibilidad de los programas para personas con discapacidad visual o auditiva.

La Declaración Estratégica 2012-2017 de la RTÉ irlandesa presenta como objetivos actualizar la tecnología para ofertar más servicios en todo tipo de plataformas y dispositivos, facilitar el acceso a contenidos en modalidad digital, desarrollar productos multimedia, implementar un programa de digitalización y asegurar la distribución de contenidos a través de todas las plataformas.

La RAI italiana se rige por medio de la legislación, el Estatuto y un contrato programa trianual. El último publicado en la web se corresponde con el periodo 2010-2012, en cuyo artículo quinto dedica dos líneas a la adaptación digital, sin ofrecer ningún detalle.

El contrato programa de la LRT de Lituania, para el periodo 2012-2017, aboga por incentivar ideas innovadoras, preparar la digitalización de la radiodifusión y fomentar la interactividad. Para ello, programa una inversión en renovación tecnológica, en respuesta a los nuevos formatos emergentes y plataformas alternativas de difusión.

El Convenio de Desempeño 2010-2015 de la NPO holandesa tiene como objetivo regular la actualización de la oferta de la radiotelevisión pública al nuevo panorama mediático a través de las modalidades lineal y no lineal, mientras que el Plan Operativo de la RTP portuguesa, aprobado en 2011, se marca el objetivo de reforzar los contenidos multiplataforma y la distribución online.

4. Conclusiones

Esta investigación demuestra un hecho incontestable: las radiotelevisiones estatales públicas de la Unión Europea no están adaptadas a los nuevos escenarios tecnológicos y carecen de directrices en materia de estrategia digital en sus mandatos marco, si bien tratan de suplir las carencias en los contratos programa o documentos equivalentes.

Los mandatos marco de más del cincuenta por ciento de las corporaciones fueron aprobados antes de la entrada en vigor en 2007 de la Directiva Europea de Medios Audiovisuales, revisada en 2010, que estableció la diferencia legal entre los servicios lineales y los no lineales. Además, en aquel momento no fueron capaces de presagiar que en un breve periodo de tiempo el consumo de medios estaría

protagonizado por plataformas digitales, multireceptores y multipantallas.

El hecho de que los mandatos marco sean documentos con una vigencia superior a los cinco o seis años, ha desembocado en que sean los contratos programa los que estén recogiendo las voluntades más recientes de las corporaciones. Este estudio es una prueba de la velocidad a la que se producen los cambios en la nueva era digital de los medios de comunicación y que, en consecuencia, deriva en que normativas elaboradas hace no más de diez años se queden complemente obsoletas por falta de puntales en los que asentar la oferta que permita saciar las nuevas demandas de las audiencias.

Tanto es así que solo tres de los mandatos marco analizados hacen referencia a la estrategia digital de forma explícita, de los cuales dos –RTVE de España y FT de Francia- profundizan de forma sensible en las estrategias de futuro. Otras diecisiete corporaciones europeas hacen gala de sus planes en los contratos programa, aprobados más recientemente, pero en la mayoría de los casos de forma notablemente superficial.

Siete de los contratos programa analizados incluyen la estrategia digital entre sus prioridades para los próximos años, mientras que los otros diez analizados hacen mención a esta cuestión pero de forma más escueta, ya sea por falta de planificación o bien para evitar desvelar sus proyectos a la competencia.

La falta casi absoluta de directrices, proyectos y mandatos en materia digital en los mandatos marco y los contratos programa ha obligado a las corporaciones europeas a dotarse de normativas específicas sobre la oferta digital, centradas especialmente en cinco cuestiones: 1) plataformas web; 2) contenidos en directo, streaming y podcast; 3)

uso de redes sociales; 4) aplicaciones móviles; 5) personalización de la oferta.

5. Referencias Bibliográficos

Azurmendi, A. (2010). *Televisiones públicas y sociedad de la información: límites y posibilidades abiertas por la Ley General de Comunicación Audiovisual a los nuevos servicios en Internet*. Comunicación y pluralismo, 9, 39-65.

Campo Sainz de Rojas, J. (1979). *La metodología de los contratos de programa*. Presupuesto y Gasto Púbico, 1, 77-84.

Comisión Europea (2010). Directiva Europea de Servicios Audiovisuales. Consultado en http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/uri=CELEX:32010L0013&from=ES

Comisión Europea (2007). *Directiva Europea de Servicios Audiovisuales*. Consultado en http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/uri=CELEX:32007L0065&from=ES

Donders, K. y Moe, H. (eds.) (2011). *Exporting the Public Value Test. The regulation of public broadcasters´New Media Services across Europe*. Göteborg. University of Gothenburg.

Humphreys, P. (2010). *EU state aid rules, public service broadcasters´ online media engagement and Public Value Tests: the German and UK cases compared Interaction.* Studies in Communication & Culture, 1, 2, 171-184 (14).

Llores Maluquer, C. (2008). *Las políticas de Internet de RTVE y la BBC: la redefinición e implementación del servicio público en los nuevos medios. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, X, 2, mayo-agosto 2008.

Suárez Candel, R. (2012). *Evaluación del servicio público, ¿rendición de cuentas o control?* Quaderns del CAC 28, XV (1), junio 2012, 121-123.