



**LA TRANSFORMACIÓN DE RTVE DESDE LA VIII
LEGISLATURA:**

Legislación, digitalización y financiación

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
DEPARTAMENTO DE PERIODISMO Y CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN**

TESIS DOCTORAL

Alfonso M^a Morales Fernández.

Bajo la dirección del Catedrático D. José Manuel Pérez Tornero.

Mayo de 2012



LA TRANSFORMACIÓN DE RTVE DESDE LA VIII LEGISLATURA:

Legislación, digitalización y financiación

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR PRESENTADA POR

Alfonso M^a Morales Fernández.

Bajo la dirección del Catedrático D. José Manuel Pérez Tornero.

Mayo de 2012

“Los gobiernos democráticos terminarán por comprender que una radiodifusión pública autónoma, objetiva, pluralista y de alta calidad es a la postre mejor negocio para la democracia que un servicio público instrumentalizado con fines de propaganda gubernamental”.

Antonio Pasquali, en *“El orden reina. Escritos sobre Comunicación”*. 1992.

Agradecimientos

Dedico la realización de este trabajo a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron para que esta iniciativa pudiera llegar a feliz término.

Ha sido una experiencia bonita y gratificante por momentos, pero también compleja y exigente por el momento vital y profesional tan intenso en que la he desarrollado.

Mis agradecimientos más sinceros son para mi mujer, Ana, que ha sido mi apoyo y estímulo en la tarea; para mis padres, a los que debo quién soy; a mis amigos, Mar, amable y atenta como nadie, Ángel, compañero, amigo y hermano, a Municio por sus palabras siempre oportunas y cálidas y a otros muchos con los que he coincidido y que en estos años me han animado y me han orientado; son muchos y a todos ellos les agradezco su ayuda.

No puedo olvidarme de aquellas personas que desde la UAM y la UAB me han ayudado en el proceloso mundo de la tramitación académica.

Y desde luego, tengo una deuda con José Manuel, mi director de tesis y mi amigo. Su optimismo, inteligencia, persistencia y oportunidad han sido y serán inspiradores de este y otros muchos trabajos en el futuro.

A todos, gracias...os debo tanto.

APROBACIÓN DEL DIRECTOR

En mi carácter de director del trabajo titulado: “La transformación de RTVE desde la VIII legislatura” elaborado por Alfonso M^a Morales Fernández para optar al título de Doctor en Comunicación y Periodismo, considero que el presente trabajo reúne todos los requisitos necesarios para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del jurado designado a tal efecto.

En la ciudad de Barcelona, a de mayo de 2012.

Firma

Dr. José Manuel Pérez Tornero
Catedrático de Periodismo

SUMARIO

1. Resumen	12
2. Introducción	14
2.1 Estructura de la investigación	17
2.2 Coordinadas geográfico-temporales de la investigación	21
2.3 Objeto de Estudio y objetivos de la investigación	22
3. Metodología	32
4. Antecedentes y situación del sector	37
4.1 Evolución del mercado	41
4.2 Evolución de las audiencias	51
5. Propuestas electorales para la televisión pública	59
5.1 Propuestas electorales del Partido Socialista	60
5.3 Propuestas audiovisuales de Izquierda Unida	66
5.4 Propuestas audiovisuales de Convergencia i Unió	72
6. La financiación del servicio público radiotelevisivo en la Unión Europea 75	
6.1. Marco referencial europeo	75
6.2 Consideración de las normas europeas	76
6.2.1 El servicio público radiotelevisivo en los países del entorno europeo	76
6.2.2 El Consejo de Europa y las misiones de servicio público de radiodifusión	76
6.2.3 La Unión Europea y los elementos definitorios del servicio público radiotelevisivo.	79
6.2.4 Servicio Público radiotelevisivo y competencia en la Unión Europea	85
6.3 La normativa comunitaria en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión:	87
6.3.1 Condiciones para la correcta financiación pública del servicio público de radio y televisión en el marco normativo de la Unión Europea.	91

6.3.2	Conclusiones.....	110
6.4	Modelos en funcionamiento en los principales países europeos de nuestro entorno.....	115
6.4.1	La encomienda de la misión de servicio público en los Estados de la Unión Europea ...	115
6.4.2	La misión de servicio público radiotelevisivo en los estados de la Unión Europea	121
6.4.3	Criterios de evaluación del coste y fijación de compensación en los Estados de la U.E.	123
6.4.4	Autoridades independientes de control del cumplimiento de las misiones de servicio público.	128
7.	La televisión digital terrestre, T.D.T.....	136
7.1	La TDT y TVE. Antecedentes.....	137
7.2	La TDT y TVE. Desarrollo.....	142
7.3	La televisión autonómica pública y la TDT	154
7.4	La televisión local y la TDT	156
7.5	Consideraciones adicionales.....	163
8.	Génesis de la transformación.....	166
9.	Reconversión del Ente Público a la Corporación RTVE.....	170
9.1.	Origen.....	170
9.2.	Antecedentes normativos y jurisprudenciales.....	184
9.3.	Mecanismos de financiación de la televisión pública.....	195
9.3.1	Pros y contras de la financiación vía publicidad.....	203
9.3.2	Pros y contras de la financiación estatal	205
9.3.3	Pros y contras del canon.....	207
9.3.4	Implicaciones económicas del mecanismo elegido	210
9.4.	“Consejo de Sabios”	218
9.4.1	Origen	218
9.4.2	Estructura y contenido del informe	223
9.4.3	Conclusiones.....	237
9.5.	Las relaciones con Bruselas. La Comisión Europea y RTVE.....	243
9.5.1	Algunas consideraciones previas sobre las reglas comunitarias.....	243
9.5.5	La consulta sobre el sistema de ayudas públicas a los radiodifusores.....	268

9.6	<i>La Ley 17/2006 de la radio y televisión de titularidad estatal</i>	279
9.6.1	Principales elementos	283
5.6.2	La tramitación legislativa.....	295
9.6.2	Mandato Marco y Contrato Programa.....	313
9.6.3	Plan de re estructuración	319
9.6.4	Ley frente al Plan de reestructuración	326
9.6.5	Participación sindical	329
9.7	<i>La Publicidad en RTVE</i>	332
9.8	<i>La Ley de financiación de RTVE</i>	344
9.8.1	Antecedentes e informes preceptivos.....	344
9.8.2	Contenido de la norma	356
9.8.3	Análisis y valoración del modelo de financiación.....	362
9.9	<i>La Ley General de la Comunicación Audiovisual y el servicio público</i>	388
10.	<i>Resultados</i>	411
11.	<i>Propuesta</i>	417
12.	<i>Epílogo</i>	425
13.	<i>Índice bibliográfico</i>	438
14.	<i>Glosario</i>	443
15.	<i>Anexos (En CD adjunto a edición impresa)</i>	445
	ANEXO I. MEMORIA DE ACOMPAÑAMIENTO DEL ERE	446
	ANEXO II: DICTAMEN MOTIVADO DE LA COMISIÓN EUROPEA CONTRA ESPAÑA POR LA FINANCIACIÓN DE RTVE	480
	ANEXO III: POSICION DE ESPAÑA SOBRE LA REVISIÓN DE LA COMUNICACIÓN CE SOBRE AYUDAS ESTATALES A SERVICIOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSIÓN	495
	ANEXO IV: OBLIGACIONES Y CONTROL EXTERNO DE LAS PRINCIPALES TELEVISIONES PÚBLICAS EUROPEAS	508
	ANEXO V: COMPARATIVA DE MODELOS DE RADIO PÚBLICA EN EUROPA	520

ANEXO VI: MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN EUROPA (UTECA).....	523
ANEXO VII: EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL ENTE PÚBLICO, PREVIA A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CORPORACIÓN RTVE. FUENTE RTVE	529
ANEXO VIII: CADENAS DE TDT PÚBLICAS AUTONÓMICAS Y LOCALES, ELABORACIÓN PROPIA	530
ANEXO IX. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PLAN DE SANEAMIENTO Y FUTURO.....	552
ANEXO X. EL CANON EN EUROPA. RESUMEN INFORME DELOITTE 2011	566

1. Resumen

El presente trabajo se centra en el sector audiovisual de titularidad pública y ámbito estatal, pretendiendo avanzar en el conocimiento del proceso de transformación que ha experimentado en los últimos años en España.

Su contextualización se enmarca en la necesidad de conocer en detalle las claves y los procesos inherentes a la compleja transformación de la radio y televisión públicas de ámbito estatal desde las propuestas electorales o las políticas de comunicación, pero más intensamente, a través de los procesos legislativos abordados que han pergeñado y rediseñado completamente la naturaleza de la prestación de este servicio público tal y como se conocía hasta entonces y los instrumentos de que dispone, algunos novedosos como el Mandato Marco, para llevar a cabo esta tarea encomendada por el legislador en beneficio de la sociedad.

Se tratarán y analizarán los diversos aspectos de índole normativo y por tanto intrínsecamente jurídicos, además de proceder al análisis de la situación jurídica de los servicios públicos audiovisuales en países de nuestro entorno más cercano, con especial atención a la financiación del servicio público radiotelevisivo en la Unión Europea, los distintos modelos empleados y la problemática de las ayudas de Estado a la financiación del servicio público audiovisual.

En consecuencia, la jurisprudencia comunitaria y nacional y la manera en que Bruselas ha condicionado la configuración final de RTVE a partir del cumplimiento de sus Directivas y Comunicaciones serán objeto del

correspondiente análisis, que no podrá obviar el proceso técnico y jurídicamente laborioso de digitalización del sector audiovisual, coincidente temporalmente con el cambio experimentado en la televisión pública.

Obviamente, este trabajo de investigación no puede sustraerse a la actual polémica generada desde distintos sectores sociales y empresariales, incluyendo por supuesto los medios de comunicación de titularidad privada, sobre la propia existencia de la televisión pública en el escenario audiovisual, su razón de ser, su futuro y el problema de su financiación.

Por ello, no se olvidarán los retos inmediatos que debe afrontar el servicio público en nuestro país, pero también se intentará aportar solución a algunos de los problemas generados en última instancia por el modelo de financiación actual de RTVE, soluciones que ciertamente están determinadas *ab initio* por el difícil contexto económico en que RTVE debe afrontar su futuro.

2. Introducción

En esencia este trabajo aspira a mostrar desde una perspectiva legal y organizativa, la evolución de la radiotelevisión pública estatal en un periodo temporal acotado desde el inicio de la VIII legislatura y la finalización de la IX legislatura.

Se llevará a cabo este desafío a través del conjunto de los datos, documentación, entrevistas y reflexiones acumuladas referentes a ese periodo temporal. Se trata, en suma, de llevar a cabo un diagnóstico de la realidad audiovisual de ese periodo que ha sido objeto de la política regulatoria y de comunicación del Gobierno; en definitiva, un estudio pormenorizado de las iniciativas legislativas y políticas tramitadas, que se centran en la transformación de la radiotelevisión pública de ámbito estatal. Todo ello permitirá conocer, describir y explicar el origen y motivación de las actuaciones realizadas en materia de televisión y del sector audiovisual por el Gobierno, tratando de identificar en su caso, las deficiencias del modelo en sí o de su aplicación o interpretación, además de las fortalezas inherentes al mismo.

Las últimas medidas adoptadas por el Gobierno nacido de las urnas a finales de 2011, están impactando definitivamente en la actual estructura de la Corporación RTVE diseñada por el Ejecutivo anterior. El hecho objetivo de la reducción de su presupuesto anual, o visto de otra manera, su techo de gasto en prácticamente 204 millones de euro,s tal y como se aprobó en el Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2011, obliga a reconsiderar globalmente

no sólo las obligaciones contraídas por RTVE a través de su marco normativo de aplicación (léase no sólo la Ley 17/2006 que creó la Corporación, también su Ley de Financiación, su Mandato Marco y probablemente, el contrato-programa que en algún momento deberá suscribir el Gobierno, a través del Ministerio de Economía con RTVE), sino también su propia naturaleza, su estructura de personal y probablemente su dimensionamiento técnico y territorial.

Como fácilmente puede intuirse, las implicaciones son y serán muy relevantes, ya que a la precariedad económica en que se desenvuelve la actual Corporación, debe unirse la inexistencia del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, CEMA, organismo dotado de funciones decisivas para el control de RTVE y que contemplada su constitución en la Ley General de la Comunicación Audiovisual, no tiene visos sin embargo de fructificar y crearse a la vista de los compromisos asumidos por el Partido Popular en su programa electoral y de los pasos que desde principios del ejercicio 2012 ha dado el Gobierno con objeto de crear una suerte de organismo que supervise la práctica totalidad de los sectores regulados, incluyendo el audiovisual, y que se denominará la Comisión Nacional de Mercados y Competencia.

Por otra parte, una suerte de espada de Damocles pende sobre el modelo de financiación de la Corporación, toda vez que el procedimiento instado por la Comisión Europea contra el Reino de España ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo puede en última instancia, anular definitivamente una parte sustancial de la financiación obtenida por RTVE a través de la contribución del 0,9% de los ingresos brutos anuales de los operadores de

telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas. Dado el relevante volumen financiero que supone esta única contribución, se antoja crucial el devenir de los próximos acontecimientos procesales en los que están en cuestión los instrumentos de financiación de RTVE, entre los que también hay que mencionar el contencioso planteado por los operadores de televisión de pago (Sogecable y Telefónica-Movistar, concretamente) contra la obligación de destinar un 1,5% de sus ingresos brutos de explotación a la financiación del servicio público audiovisual de ámbito estatal.

2.1 Estructura de la investigación

Con el objeto de facilitar su correcta comprensión, se ha procedido a estructurar temáticamente este estudio de la siguiente forma:

- Se abordará una primera aproximación al mercado audiovisual a través de las diferentes magnitudes aplicables al sector, desde las audiencias a las múltiples tipologías de ingresos, pasando por la evolución de las distintas cuotas de mercado, lo que en suma, permite el diagnóstico preciso del estado del mercado audiovisual y de su posterior desarrollo a la luz de las diferentes actuaciones regulatorias emprendidas.
- A continuación, se procederá al detalle pormenorizado de los múltiples compromisos programáticos de las principales fuerzas parlamentarias. En este aspecto, se introducen consideraciones aplicables no sólo a los programas de las elecciones de 2004, sino también a aquellos presentados con motivo de la celebración de las elecciones generales de 2008 y 2011. Este aspecto permite contrastar fácilmente las propuestas políticas aplicables al sector, y más concretamente, al servicio público audiovisual de ámbito estatal. Adicionalmente, la exposición de estas propuestas formuladas con ocasión de las citas electorales facilita avanzar el modelo audiovisual público de cada formación política, facilitando la observación de los distintos matices aportados por los principales partidos políticos.

- Posteriormente, se aborda un capítulo crítico para el desarrollo del trabajo presentado, dado que se analiza la estratégica cuestión de la financiación del servicio público audiovisual en la Unión Europea desde su perspectiva normativa y su impacto en el mercado, estudiando el concepto de servicio público y su funcionamiento en los países de nuestro entorno. Esta cuestión aporta indudables indicios y elementos cognitivos que facilitan la comprensión de las características intrínsecas del modelo audiovisual público que el Gobierno impulsó en el ámbito estatal. Las relaciones con Bruselas y su impacto en la reforma de RTVE también son objeto de la oportuna reflexión en el estudio de la reconversión del Ente público en Corporación.
- Tras la exposición del marco regulatorio comunitario, se incide en el proceso de digitalización de RTVE, en el que el operador público desempeñó un papel crucial para culminar exitosamente esa transformación tecnológica del sector. Esta digitalización constituyó una oportunidad clave para el servicio público audiovisual, en tanto que se lideró el proceso tecnológico de transición y sirvió para intensificar y consolidar uno de los principios inherentes a la televisión pública, su utilidad para el ciudadano. La amplia oferta temática diseñada por RTVE para la TDT, que se muestra en este apartado del estudio, sirve para ejemplificar esta consideración.
- A continuación, este trabajo analizará los orígenes de la transformación del servicio público audiovisual en España a partir de 2004, revisando

los principales antecedentes normativos y jurisprudenciales para posteriormente, destacar cronológicamente los pasos dados por el Gobierno para proceder a esa transformación, desde la constitución del conocido como Comité de Sabios hasta la pormenorización de las distintas iniciativas legislativas acometidas, desde la ley de RTVE que sustituía al viejo Estatuto de RTVE de 1980, a la Ley General Audiovisual, pasando por la reforma legal que afectó a su modelo de financiación y que supuso la eliminación de las inserciones publicitarias comerciales en su parrilla de programación y emisiones. La estructura expuesta facilita la observación sistemática del complejo proceso de reestructuración interna y transformación legislativa que incidió sobre el servicio público audiovisual en el Estado, generando las inevitables reflexiones en los aspectos más controvertidos de la reforma y explicando tanto los condicionamientos como las claves que permiten entender las motivaciones últimas que impulsaron al legislador y al Gobierno a la adopción de las medidas estudiadas.

- Por último, la organización temática del trabajo concluye con las inevitables conclusiones acerca del proceso emprendido, con el corolario temporal relativo a la precariedad financiera en la que se ha visto abocada la Corporación y la incertidumbre generada en un primer momento por una suerte de indefinición de planes concretos del Partido Popular sobre el diseño y futuro de RTVE y posteriormente, por las primeras medidas avanzadas para el sector audiovisual, ya que tras su victoria electoral de noviembre de 2011, detenta la responsabilidad de Gobierno. Adicionalmente, a la vista de las cuestiones suscitadas, se

formula una propuesta alternativa al modelo de financiación diseñado por el Gobierno durante la IX Legislatura, que pueda permitir afrontar con la seguridad jurídica necesaria, el futuro desarrollo del servicio público audiovisual.

La estructura temática de este trabajo incita el estudio de estos procesos, enmarcados en el contexto de transformación tecnológica y social del país, así como en el ámbito de la evolución de la industria y el mercado de la comunicación. De igual manera, este estudio pretende contextualizar la transformación de la televisión pública estatal en el ámbito político con un análisis de las actitudes y propuestas de los diferentes actores, tanto políticos, como sociales y económicos.

2.2 Coordenadas geográfico-temporales de la investigación

Temporalmente, el trabajo aborda la citada transformación en el periodo comprendido entre 2004 y 2011 inclusive. En él se producen dos procesos coincidentes: A) la adaptación del sistema audiovisual español a la tecnología digital de transmisión terrestre (TDT) y B) la transformación de los medios de comunicación del Estado y más concretamente, de Radio Televisión Española. Se vive, por tanto, un proceso de cambio que afecta a la regulación jurídica del sector, a las políticas comunicativas del Estado y al mercado audiovisual en general –contextualizado en el marco de una imparable convergencia tecnológica–.

La presente investigación pretende ofrecer una visión global de la evolución del sistema televisivo público estatal en los últimos años, desde diferentes perspectivas: a) sistema jurídico; b) sistema político; c) sistema económico. Todo ello desde una perspectiva más amplia de la función social que cumplen de los medios de comunicación.

2.3 Objeto de Estudio y objetivos de la investigación

Respecto de la delimitación concreta del objeto de estudio, se procederá al análisis de los principales focos de actuación en este sector. En consecuencia, la organización temática expuesta con anterioridad abordará el proceso de digitalización del audiovisual, con especial referencia a las actuaciones realizadas en torno a la conversión del Ente Público RTVE en la Corporación RTVE y el impacto de la TDT en el sector, y más específicamente en el papel de la televisión pública como motor e impulsor de este cambio tecnológico. De igual forma se examinará el impacto de la regulación que transformó el servicio público estatal, desde su Ley 7/2006, a la Ley de financiación de la Corporación, sin soslayar la propia Ley General de la Comunicación Audiovisual. Así, el estudio permitirá que de forma sencilla se pueda acceder sistemáticamente al análisis de las diferentes medidas adoptadas durante el periodo tratado. En consecuencia y como paradigma de este trabajo, se podrá obtener una visión pormenorizada del origen, causas, agravantes y adopción de procesos legislativos/políticos de cuestiones tales como la nueva financiación de RTVE, el cambio de su modelo organizativo y de funcionamiento, o su propia digitalización.

Se tratará en definitiva, de describir la lógica de esta transformación del servicio público estatal audiovisual, no calificando esa transformación, sino más bien interpretándola a la luz de las claves que propiciaron el proceso: De la quiebra de la propia legitimidad del servicio público, pasando por el beneficio que supusieron para el sector privado audiovisual las medidas adoptadas por el Gobierno y la puesta en riesgo del modelo de financiación

implementado para RTVE, puesto en cuestión por las instituciones comunitarias.

En un revelador ejercicio de memoria, si volvemos la mirada atrás, en el periodo previo a 2004 no se produjeron cambios sustanciales relevantes en el mapa audiovisual español; tampoco el panorama era muy enriquecedor en materia de regulación general del sector audiovisual. Actualmente, tras la finalización de la Novena Legislatura, el sector cuenta con unas perspectivas de futuro y unos retos que afrontar, radicalmente distintos de los que tenía en 2004. En este sentido, se ha conseguido revertir la anterior tendencia inmovilista del sector, acortando en gran manera la distancia que nos separaba de otros países de nuestro entorno -especialmente los europeos- y que culmina con un nuevo marco regulador durante la citada novena legislatura que armoniza decenas de normas que afectan directamente a la televisión pública, muchas de ellas obsoletas, que no responden en su conjunto ni a las aspiraciones del sector, ni a los intereses y preocupaciones de los ciudadanos.

Ciertamente, los apenas ocho años que comprende el objeto de este trabajo, constituyen únicamente una breve fracción de la historia de medio siglo de la televisión en nuestro país. Sin embargo, ha sido con seguridad, el periodo en el que más cambios y de mayor trascendencia se han introducido en este campo.

Han sido años intensos en los que se promovió el pluralismo en la información y el entretenimiento con nuevos canales en abierto; se aceleró el apagón analógico para propiciar la llegada de la televisión digital; se garantizó

por Ley la independencia de la radio y la televisión públicas del Estado y su financiación; se planteó y llevó a cabo un plan de futuro para el Ente Público, negociado con los trabajadores, que apostó por una televisión pública fuerte, competitiva y sostenible; se armonizó y actualizó el conjunto de la regulación audiovisual y se redactó junto con las organizaciones sociales y los operadores, un código para proteger a los niños en el horario en que están frente a la televisión.

Aunque no todo puede tildarse de positivo, por cuanto parece indudable que algunas iniciativas han generado efectos no deseados, como la incertidumbre sobre el modelo financiero de RTVE, o la concentración de medios de comunicación de titularidad privada, a raíz de la relajación de las medidas antitrust existentes hasta entonces en el sector.

En efecto, el punto de partida que encuentra el Ejecutivo en 2004 es el de un sector audiovisual que padece una legislación obsoleta y dispersa. No se trata de una afirmación carente de sustento, más al contrario, se podía constatar que el Estatuto de la Radio y la Televisión que se remontaba a 1980 se encontraba desfasado desde hacía años: de igual forma, al menos 11 leyes y numerosos reglamentos de desarrollo normativo regulaban de forma dispar el sector radiotelevisivo español; también resultaban evidentes lagunas y deficiencias en la legislación vigente en materia de régimen sancionador y claro está, en aquel entonces el marco legal inicialmente había sido diseñado teniendo en cuenta la tecnología analógica, que ya entonces estaba en proceso de desaparición en los países más avanzados de nuestro entorno.

Además de lo anterior, la situación en el Ente Público RTVE resultaba insostenible, con una deuda acumulada y creciente de dimensiones ciertamente desorbitadas, una crisis de credibilidad intensificada por la manipulación informativa certificada judicialmente y aderezado todo ello con una falta de independencia que se traducía en sospechas de interferencias, politización en diversos niveles y dependencia flagrante del poder Ejecutivo.

Por otra parte, España carecía de un organismo audiovisual independiente de ámbito estatal con capacidad y competencias para regular e impulsar el desarrollo del sector; organismo que, contemplado en la Ley General de la Comunicación Audiovisual como el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, venía en origen destinado a desempeñar relevantes funciones de control y supervisión respecto de la televisión pública. Y adicionalmente, en esas fechas se constataba una parálisis en la transición a la televisión digital terrestre, tras el fracaso del modelo de transición a la TDT basado en una plataforma de pago (Quiero TV), registrando un retraso cierto respecto de otros países europeos, con graves daños económicos al sector (televisiones, industria de electrónica de consumo, producción de contenidos, comercial...), y la carencia de un plan técnico nacional de televisión adecuado para superar esa situación.

Llegados a este punto y desde una perspectiva puramente cronológica, los hitos en la transformación de RTVE se relacionarían de la siguiente manera:

HITOS CRONOLÓGICOS RELEVANES

- Hasta 2004; se constataría una situación de quiebra real, tanto económica, como organizativa y por tanto, de modelo, del servicio público audiovisual de ámbito estatal.
- Octubre de 2003; requerimientos de Bruselas, con el inicio del expediente de cooperación sobre Ayudas de Estado respecto de RTVE.
- Febrero de 2004; publicación de programas electorales de los partidos políticos.
- Marzo de 2004; elecciones generales.
- Abril de 2004; creación del Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado (“Consejo de Sabios”).
- Julio-Septiembre de 2004; negociaciones entre Vicepresidencia 2ª del Gobierno y Comisario Mario Monti, sobre compromisos jurídicos para la nueva RTVE.
- Diciembre de 2004; primeras actuaciones del Gobierno en la TDT mediante la Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la TDT, de la liberalización de la televisión por cable y del Fomento del Pluralismo Ley de Impulso.
- Febrero de 2005; publicación del informe del Comité de Sabios.
- Abril de 2005; la Comisión Europea considera compatibles con el Tratado de la Unión las ayudas estatales para la financiación de RTVE.
- Junio de 2005; aprobación de la Ley 10/2005, de Impulso de la TDT.

- Julio de 2005; modificación del Plan Técnico Nacional de la TDT (Real Decreto 944/2005 de 29 de julio).
- Agosto de 2005; se procede por el Gobierno a la aprobación del Anteproyecto de Ley de RTVE.
- Agosto de 2005; Aprobación del Anteproyecto de Ley por el Gobierno.
- Junio de 2006; Las Cortes aprueban la Ley 17/2006 de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal.
- Julio de 2006; Acuerdo para la constitución de la Corporación RTVE
- Octubre de 2006; comienza el ERE en RTVE, tras la aprobación del Plan de Saneamiento y futuro.
- Enero de 2007; la Corporación RTVE inicia sus actividades mercantiles y empresariales.
- Septiembre de 2007; el Gobierno aprueba el Plan Nacional de Transición a la TDT.
- Diciembre de 2007; el Parlamento, a través de la Comisión Mixta de Control de RTVE, aprueba el primer Mandato Marco de RTVE.
- Marzo de 2008; elecciones generales.
- Mayo de 2009; el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de Ley de financiación de RTVE.
- Agosto de 2009; el Gobierno aprueba la posibilidad de gestionar la TDT mediante modelos de televisión de pago.
- Agosto de 2009; Se publica en el BOE la Ley 8/2009 de Financiación de RTVE.
- Octubre de 2009; el Consejo de Ministros aprueba el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual.

- Enero de 2010; comienza la gestión de la Corporación RTVE sin anuncios comerciales en su programación, fruto del nuevo modelo de financiación.
- Marzo de 2010; el Parlamento aprueba definitivamente la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual.
- Junio de 2011; el Gobierno aprueba mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, el impulso del CEMA.
- Julio de 2011; dimite D. Alberto Oliart de su cargo de presidente de la Corporación RTVE.
- Diciembre de 2011; el Gobierno anuncia la reducción del presupuesto de la Corporación RTVE en 204 millones de € anuales.
- Abril de 2012; el Gobierno aprueba un Decreto-Ley para modificar la LGCA con objeto de poder asumir la designación del Presidente de la Corporación RTVE sin necesidad de consensuar con el resto de fuerzas parlamentarias, eliminando la exigencia de 2/3 del conjunto de votos del Congreso, siendo suficiente la mayoría absoluta, mitad más uno de los votos de la Cámara.

Como puede observarse de esta breve cronología, las acciones e iniciativas emprendidas en la transformación del servicio público audiovisual desde 2004, resultaron ser ingentes y ciertamente decisivas. Esta intensa actividad legislativa está íntimamente vinculada no solo a la necesidad política y legal de diseñar un marco estable financiera y empresarialmente para la televisión pública, sino también obedecía a la necesidad de modernización de este servicio. No en vano, la evolución del audiovisual se ha dirigido hacia un escenario de plena digitalización y de transformación de la oferta de servicios

y contenidos destinados a satisfacer demandas cada vez más exigentes¹.

La adaptación a todo un conjunto de nuevas necesidades requeridas por los usuarios y las posibilidades insospechadas que abre la convergencia entre los sectores de la radio, la televisión y las telecomunicaciones (incluyendo Internet), nos llevan a encontrarnos con unos medios de comunicación (y también una política de comunicación) totalmente distintos de los conocidos hasta ahora.

Pero esta evolución no puede obviar sus orígenes, marcados por el año 1862 que fijó un antes y después en la historia de la comunicación. En esa fecha, un europeo, el italiano Abbe Caselli, realizó la primera transmisión de una imagen por medio de ondas electromagnéticas. Desde entonces, las circunstancias y los escenarios han cambiado mucho.

Casi ciento cincuenta años después de ese histórico punto de inflexión, la televisión se ha convertido por derecho propio en el instrumento de comunicación más potente y, junto con la radio e Internet, más universal de todos los tiempos. Es, sin lugar a dudas, la gran retina de los ojos del mundo, y como se va a constatar en este trabajo, la televisión pública de nuestro país es un buen ejemplo de ello.

¹ Ejemplos evidentes de este proceso son los numerosos avances tecnológicos que están afectando al sector, con iniciativas como la Alta Definición, que actualmente son una realidad en la oferta de contenidos de RTVE, la radio digital (con el estándar DAB+ o DRM), la próxima evolución tecnológica de los televisores híbridos conectado a Internet (HBBTV) o la propia 3D. Avances todos ellos en los que el papel de la radiotelevisión pública debiera ser activo y protagonista, en beneficio del conjunto de la sociedad.

Nadie duda de la importancia de la televisión en nuestra sociedad actual. No existe ningún otro medio de comunicación que tenga un acceso tan amplio y global a la población, y que a la vez proporcione tanta información y opinión. En este sentido, la propia Comisión Europea reconocía hace unos años que los medios de radiodifusión desempeñan un papel clave en el funcionamiento y desarrollo de las sociedades democráticas, y en especial en la transmisión de valores sociales.

En este mismo sentido, el denominado como Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual, presidido por el entonces Comisario Sr. Oreja afirmaba en el informe² que elaboraron que la televisión pública tiene una función fundamental: *“fomentar la diversidad cultural de cada país, ofrecer programas educativos, informar objetivamente a la opinión pública, garantizar el pluralismo y facilitar de forma democrática y gratuita entretenimiento de calidad”*.

Ese relevante documento recogía lo que en esencia representa el mayor reto que aborda la Unión Europea en cuestión audiovisual: *“... Se necesitan soluciones equilibradas que al mismo tiempo respeten las dos premisas que parecen ser más importantes: la primera es que la televisión pública desempeña una función fundamental en la mayoría de los estado miembros de la Comunidad Europea, un hecho reconocido recientemente en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública anexo al Tratado de Ámsterdam. La*

² El informe de 1998, *“Los medios de comunicación y el modelo europeo de sociedad”*. Puede consultarse en la siguiente dirección de Internet:
http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/finalised/hlg/hlg_es.htm

segunda premisa es que la integración europea está enraizada en la competencia y el libre mercado. El futuro del sistema público/privado de la radiodifusión europea depende de que seamos capaces de conciliar en la medida de lo posibles estos dos principios aparentemente incompatibles....”.

Pero estas certeras premisas publicadas allá por el año 1998, deben ser contextualizadas a la luz de los datos finales del proceso de transformación que ha experimentado RTVE, que pasan por la victoria en las elecciones generales de noviembre de 2011 del Partido Popular y los planes que se avanzan respecto del futuro del servicio público audiovisual, tanto en el ámbito estatal, como especialmente, en el ámbito autonómico, y continúan con la no constitución efectiva del organismo regulador del sector, el CEMA. A ello se añadiría la precariedad económica derivada entre otras cuestiones, del difícil y complejo mecanismo de financiación diseñado y aprobado en la IX legislatura para RTVE.

Pues bien, a la vista de estas reflexiones preliminares, merece la pena profundizar en la transformación experimentada por el sistema audiovisual, y en especial en la televisión pública. Se llevará a efecto a partir del estudio y exposición de las medidas emprendidas en el sector desde 2004, con vistas a satisfacer la necesidad de conocimiento científico acerca de las relevantes acciones que han modificado de manera sustancial y definitiva el modelo de televisión pública en España.

3. Metodología

Tal y como se recogió en el proyecto de tesis que en su momento se presentó, este trabajo se enmarca en una investigación argumentativa en materia de política regulatoria de medios de comunicación, en tanto que estudio teórico destinado a analizar ideas e iniciativas adoptadas y calibrar su impacto y efectos en el mercado.

Para abordar la elaboración final de la tesis, se ha requerido de la realización de un conjunto de tareas. Básicamente, estos trabajos han sido los siguientes:

- 1 Búsqueda, selección y análisis de la documentación
- 2 Determinación de los aspectos más relevantes para el objeto del trabajo de investigación
- 3 Análisis de las bases político ideológicas de los diferentes modelos de políticas de comunicación
- 4 Descripción del contexto de la televisión:
 - Marco jurídico
 - Marco económico e industrial
 - Marco político y social
- 5 Descripción de la política de los medios de comunicación emprendida por el Gobierno
- 6 Política sobre medios de comunicación de los diferentes grupos políticos
- 7 Análisis del proceso de transformación.

8 Balance y resultados.

En su virtud, se ha realizado una tarea de investigación teórica a partir del análisis de los diferentes informes, estudios, proyectos legislativos, leyes y otros documentos. De igual forma, se ha llevado a cabo un trabajo de análisis cualitativo de los principales actores implicados en el proceso de transformación, también mediante entrevistas en profundidad con una serie de responsables y participantes encargados o directamente implicados en los procesos que son tratados en el proyecto, integrando el mismo.

No obstante lo expuesto, la metodología empleada no podía obviar la necesidad que identificada por el autor de la tesis de llevar a efecto un desarrollo especialmente descriptivo y analítico³ de la cuestión tratada, lo que implica necesariamente que esa metodología responda a las expectativas generadas y por tanto, a los resultados esperados. Ciertamente, uno de los objetivos principales del autor residía en profundizar en un cambio que, aun siendo de indudable naturaleza jurídica, respondía a cuestiones de índole empresarial, y especialmente política.

Y realmente, la decisión adoptada en esta investigación respecto de su metodología, se ha visto respaldada en función de los resultados obtenidos a partir de la revisión bibliográfica, de los medios de comunicación, de las

³ No es el método lo que define los problemas a tener en cuenta, más bien son los problemas los que definen los métodos necesarios a seguir, como indicaba Álvarez Méndez, en su artículo “Investigación cuantitativa/investigación cualitativa ¿una falsa disyuntiva?”. Cook T y Reichardt Ch, EDS 1986: “Métodos cuantitativos y cualitativos en investigación evaluativa”. Madrid.

resoluciones de los organismos reguladores competentes en esta área y de la legislación europea y española generada respecto al caso.

Pues bien, a resultas de los instrumentos anteriores, a lo largo de la investigación se han obtenido y consultado numerosos documentos y referencias bibliográficas relacionados con el objeto de esta investigación y que de alguna manera se corresponden con el total de empresas, entidades y organismos ya relacionados y afectados por la transformación del sistema público audiovisual.

Respecto del formato empleado para incluir las referencias bibliográficas manejadas, se ha optado por la citación del sistema Chicago (Apellidos y Nombre del autor: Fecha, Página). Al final del texto de la tesis se incluye el índice bibliográfico completo.

Igualmente, se han utilizado distintos materiales elaborados en el organismo regulador de las telecomunicaciones, esto es, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones; se ha acudido a la información disponible de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, materiales de la Asociación Impulsa TDT y de la patronal UTECA, documentación de la Secretaría de Estado de Comunicación, de RTVE y del propio Ministerio de la Presidencia.

Para la información referida al ámbito de la Unión Europea se ha accedido a las bases de datos de Eur-Lex, de la Comisión Europea y en

concreto de la Dirección General de la Sociedad de la Información.

De otros países se han manejado las bases de datos públicas de las Autoridades Audiovisuales de países como Reino Unido (Ofcom), Francia (CSA), Italia (Agcom), Portugal (Anacom) o Estados Unidos de América (FCC). De entidades como DigiTac y entidades como la Plataforma de Autoridades europeas de regulación del sector audiovisual (EPRA).

Como otros autores han destacado de forma reiterada a lo largo de sus diferentes investigaciones, una técnica relevante de los métodos etnográficos es la observación, ya sea desde su modalidad intrusiva o participante, o mediante la no intrusiva o no participante. Dadas las características de la posición profesional del investigador en el período de redacción de esta Tesis Doctoral y el sector sobre el que versa la investigación, se ha hecho aconsejable optar por esta segunda modalidad en la que el investigador/observador pretende pasar de la forma más inadvertida en el contexto en el que se desenvuelve (dada su responsabilidad y desempeño laboral en la Secretaría de Estado de Comunicación y posteriormente, en el Ministerio de la Presidencia), y por su obligada neutralidad y distancia respecto de los distintos actores del sector audiovisual español.

Otros instrumentos utilizados en esta investigación los han constituido grupos de discusión, entrevistas libres y análisis de páginas web. Los grupos de discusión tenidos en cuenta en esta investigación, se han configurado libremente y de forma ocasional y en ellos han participado profesionales y expertos sobre la materia objeto de investigación en esta Tesis Doctoral. El

investigador en estos casos ha adoptado o una posición de espectador pasivo que recaba, ordena y analiza la información obtenida, como es el caso de foros, seminarios, curso y debates públicos sobre temas relacionados con el servicio público audiovisual o dinamizando debates grupales en los que se encauzaba los mismos, de forma acorde a los objetivos de la investigación.

Asimismo, se han verificado numerosas entrevistas que se ubicarían en la diferente categoría de “conversaciones informales”, pero que para este investigador representan una muy valiosa e importante fuente de información para el objeto de esta investigación.

Y como se ha apuntado, se ha accedido en el transcurso de esta investigación a numerosas webs de distintas empresas, organismos y entidades, de tal manera que se ha obtenido información coyuntural de ofertas y numerosos documentos de cada uno de ellos, relacionados con el objeto de esta Tesis Doctoral.

Finalmente, la elaboración de este trabajo ha requerido de la lectura y estudio de diversos trabajos sobre el audiovisual y aspectos concretos del sector, realizados por diversos profesores y profesionales. La relación de estos trabajos queda reflejada, como se ha indicado anteriormente, en el apartado bibliográfico de esta tesis.

4. Antecedentes y situación del sector ⁴

En 2004, la política del Gobierno de España sobre los medios de comunicación afrontaba un panorama que estaba marcado por un conjunto de vacilaciones y fracasos de anteriores políticas audiovisuales llevadas a cabo hasta ese momento.

Así, la opinión generalizada en el ideario colectivo era que la televisión pública tradicionalmente venía siendo controlada por la opinión pública y por el gobierno de turno, a lo que se añadía una situación económica que se podría calificar de quiebra técnica, junto con una ausencia de definición del servicio público a desempeñar.

El futuro a corto plazo del servicio público de radio y televisión estaba, pues, comprometido por consideraciones de índole legal y económica y su baja credibilidad, lastrada por una tradición de injerencias y presiones de todo tipo. En efecto, el modelo previo a 2004 se encontraba inmerso en una profunda crisis, con un progresivo descenso de la influencia social, unos costes económicos crecientes, acompañados de un déficit excesivo y un endeudamiento que aumentaba exponencialmente. A todo ello se unía la

⁴ El objetivo de este epígrafe descansa en la exposición de una imagen del mercado audiovisual y su evolución en relación con la televisión pública estatal. Para ello, se utilizaran diversos parámetros, entre los que merece destacar, por su precisión y carácter de fuente en Europa (por ejemplo, para los informes Eurostat) los datos elaborados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, obtenidos directamente de los operadores del sector audiovisual gracias a los requerimientos periódicos de información efectuados con objeto del seguimiento del mercado y elaboración del informe anual que se remite al Gobierno.

necesidad de cumplir los requisitos de Bruselas en relación con la financiación estatal del servicio de radiotelevisión pública (contabilidad analítica, determinación precisa del servicio público, etc.); no en vano, la Comisión Europea inició en octubre de 2003 un procedimiento de cooperación al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre procedimiento de ayudas de Estado, con objeto de analizar la adaptación de la situación financiera de RTVE al marco comunitario.

De otra parte, la implementación de la TDT hasta entonces, había constituido un fracaso, al haberse optado por un modelo de televisión digital terrestre de pago basado en una iniciativa privada de plataforma multicanal – Quiero TV en 2000– que finalmente quebró en el mes de abril de 2002, no solo financieramente, sino también desde su perspectiva de negocio. Ello generó la ausencia al inicio de la VIII legislatura de un parque mínimo de receptores de TDT en los hogares, y de un calendario real para la introducción eficaz de esta tecnología.

En efecto, el Gobierno del momento optó por un modelo de TDT que contemplaba la creación de una suerte de plataforma de canales de TDT que necesariamente era cuantitativamente limitada, unos 14 canales, frente a la muy numerosa oferta de televisión de pago por satélite (por ejemplo, la entonces conocida como Canal Satélite Digital, del grupo Sogecable, que contaba con centenares de canales provistos a través de los transpondedores alquilados a Astra y posteriormente también a Hispasat).

Adicionalmente, esta plataforma requería del pago mensual de una

cuota para poder acceder al visionado de sus canales, además del lógico desembolso del aparato descodificador de la señal y en su caso, la instalación. En consecuencia, la capacidad de atraer una masa crítica de abonados por parte de Quiero TV estaba francamente comprometida y junto a ello, por tanto, el acceso generalizado a esta tecnología, algo que obviamente no ocurriría en un modelo en abierto.

De otro punto, se verificaba una insuficiente planificación del espectro radioeléctrico, con un desaprovechamiento de las posibilidades que ofrece la digitalización de la señal y una proliferación de emisiones que carecían del correspondiente título habilitante.

Adicionalmente, no existía previsión alguna de promover o potenciar los contenidos educativos y culturales en los medios de comunicación, situación que corría paralela con el incremento de emisiones lesivas y nocivas para los menores en franjas horarias en las que habitualmente los menores se sentaban frente al televisor, y por tanto, la degradación global de la cantidad y calidad de contenidos emitidos. La indefensión y la situación de desamparo de los niños ante contenidos audiovisuales inadecuados eran evidentes. A ello contribuía la inexistencia de un marco normativo claro que contemplara una relación tasada de infracciones relacionadas con la emisión de contenidos audiovisuales inapropiados y la ausencia de instrumentos disponibles para ejercer un control eficaz, que en última instancia, debería desembocar en procedimientos sancionadores, por parte de la Administración.

Como colofón de este escenario, no se preveía la creación de una

autoridad audiovisual independiente que la Unión Europea había reclamado en repetidas ocasiones y que ya en 1995 había solicitado la Comisión creada en el Senado y presidida por Victoria Camps, como tampoco se había realizado esfuerzo alguno en recopilar, armonizar y reducir la dispersa y numerosa legislación audiovisual existente en aquel entonces en un solo cuerpo legal que dotara de seguridad jurídica al conjunto del sector.

4.1 Evolución del mercado

A la hora de abordar un somero análisis de la evolución del mercado audiovisual, debería fijarse claramente, siquiera de manera previa, el concepto de servicios audiovisuales.

Así, de conformidad con una acepción aceptada por el sector, se entienden por servicios audiovisuales los que consisten en la puesta a disposición del público de contenidos audiovisuales mediante servicios de telecomunicaciones como canal de distribución⁵. Dentro de estos servicios

⁵ La Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, en su artículo 2.2, va más allá concretando a los efectos legales la definición de los servicios de comunicación audiovisual:

“2.2. Servicios de comunicación audiovisual.

Son servicios de comunicación audiovisual aquellos cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador del servicio y cuya principal finalidad es proporcionar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales.

Son modalidades del servicio de comunicación audiovisual:

- a. El servicio de comunicación audiovisual televisiva, que se presta para el visionado simultáneo de programas sobre la base de un horario de programación.*
- b. El servicio de comunicación audiovisual televisiva a petición, que se presta para el visionado de programas y contenidos en el momento elegido por el espectador y a su propia petición sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación.*
- c. El servicio de comunicación audiovisual televisiva en movilidad o televisión en movilidad, que se presta para el visionado de programas y contenidos en un dispositivo móvil.*
- d. El servicio de comunicación audiovisual radiofónica, que se presta para la audición simultánea de programas y contenidos sobre la base de un horario de programación.*
- e. Los servicios de comunicación audiovisual radiofónica a petición, que se presta para la audición de programas y contenidos en el momento elegido por el oyente y a su propia petición sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación.*

audiovisuales se incluye una variada tipología, según atendamos a criterios tales como:

- Características técnicas: televisión y radio terrestre, por satélite, por cable, usando el par de cobre, inalámbrica, etcétera.
- Política de comercialización: televisión en abierto o de pago.
- Servicios ofrecidos: difusión de televisión, difusión de radio, servicios interactivos, vídeo bajo demanda, pago por visión y otros.
- En razón de su titularidad: pública, o privada. E incluso figuras intermedias, como titularidad pública pero con gestión privada de todo o parte de los contenidos emitidos.

Con respecto a los servicios de televisión, la Comisión Europea ha venido manteniendo que existe un mercado separado para la televisión de pago (sin distinguir entre difusión analógica, digital y por cable) distinto del mercado de la televisión en abierto financiada a través de publicidad y/o cánones y/o fondos públicos.

Mientras en el caso de la televisión en abierto la relación comercial se establece entre el radiodifusor y la industria publicitaria, en el caso de la televisión de pago existe entre difusor y abonado. Las condiciones de competencia son, por tanto, diferentes en uno y otro tipo de televisión. Mientras que en la televisión en abierto los índices de audiencia y los

f. El servicio de comunicación audiovisual radiofónica en movilidad o radio en movilidad, que se presta para la audición de programas y contenidos en un dispositivo móvil.”

ingresos y tarifas por publicidad son los parámetros básicos de actuación, en televisión de pago los factores decisivos son los contenidos de la programación, que han de responder a los intereses de los grupos destinatarios, y los precios de abono.

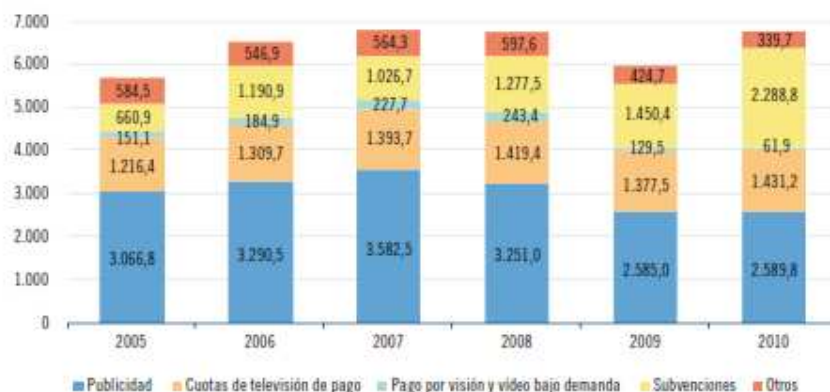
Pues bien, durante el periodo comprendido entre el ejercicio 2004 y el ejercicio 2010 inclusive, el mercado audiovisual presenta una considerable evolución en sus principales magnitudes, a tenor de los datos obtenidos directamente de los operadores, mediante requerimientos de información específicos formulados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones:

INGRESOS DEL SECTOR AUDIOVISUAL, SUBVENCIONES INCLUIDAS (millones de euros)



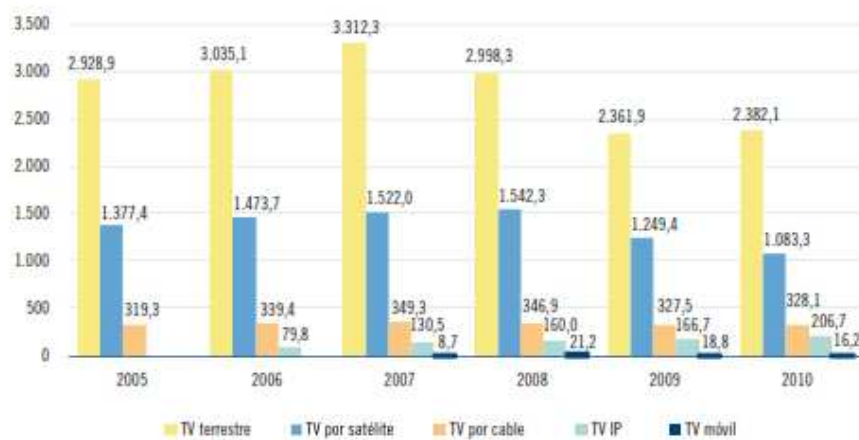
Fuente: CMT

DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS DE LOS INGRESOS EN EL SECTOR AUDIOVISUAL, SUBVENCIONES INCLUIDAS (millones de euros)



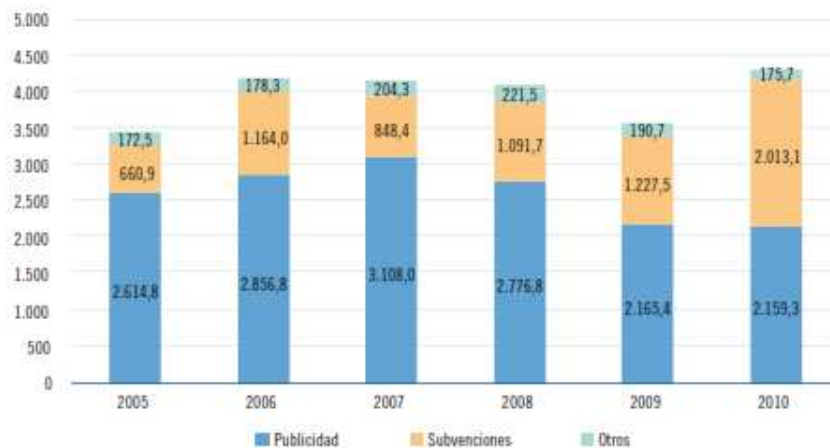
Fuente: CMT

INGRESOS DE LA TELEVISIÓN POR MEDIO DE TRANSMISIÓN SIN SUBVENCIONES (millones de euros)



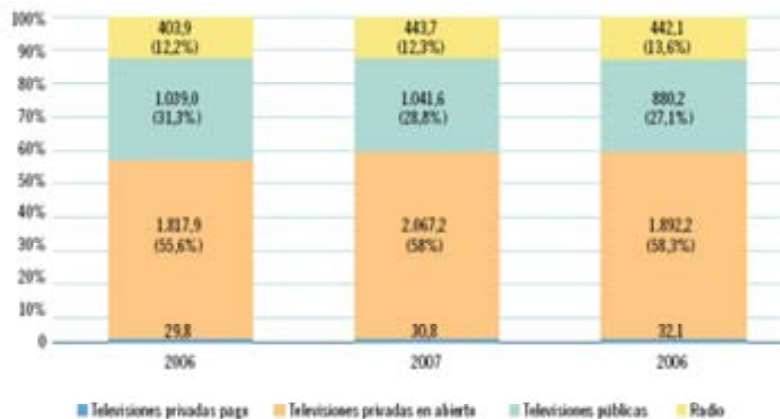
Fuente: CMT

INGRESOS DE LAS TELEVISIONES EN ABIERTO, SUBVENCIONES INCLUIDAS (millones de euros)



Fuente: CMT

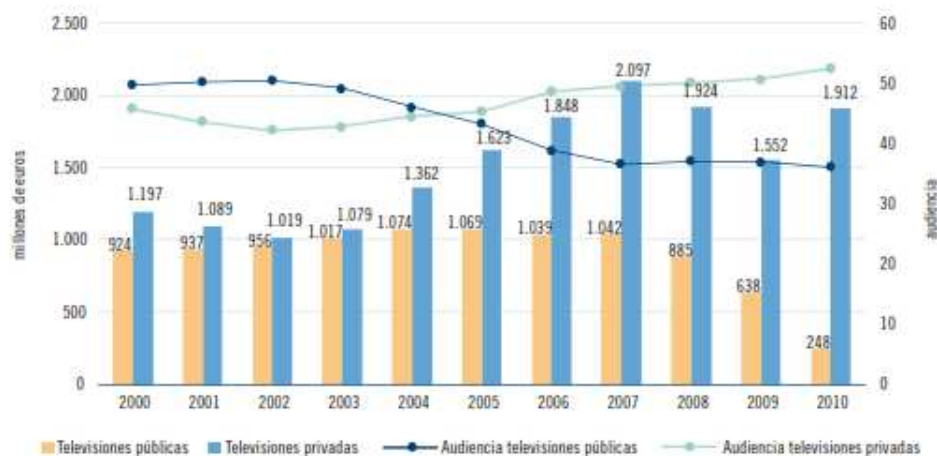
REPARTO DE LOS INGRESOS PUBLICITARIOS EN EL SECTOR AUDIOVISUAL (millones de euros y porcentaje)



Fuente: CMT

El siguiente gráfico y las tablas anexas permiten constatar la positiva evolución económica del sector audiovisual durante la VIII y IX legislaturas en relación con lo existente en años precedentes:

INGRESOS PUBLICITARIOS Y CUOTAS DE PANTALLA POR GRUPOS DE OPERADORES¹ (millones de euros y porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de la CMT y Kantar Media.

INGRESOS DE SERVICIOS AUDIOVISUALES *

(millones de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mercado Audiovisual sin subvenciones	3.958,46	4.415,61	4.523,62	5.018,85	5.332,52	5.768,38	5.511,09	4.519,66	4.422,62
Mercado Audiovisual con subvenciones	4.589,03	5.096,78	5.284,92	5.679,75	6.523,44	6.795,08	6.788,60	5.970,02	6.711,47

¹ Las subvenciones incluyen los ingresos recurrentes derivados de la financiación pública otorgados por las distintas administraciones y las subvenciones vinculadas a contrato-programa.

INGRESOS DE SERVICIOS AUDIOVISUALES POR CONCEPTO *

(millones de euros y porcentaje)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Publicidad	3.066,82 54,0%	3.290,47 50,4%	3.582,48 52,7%	3.250,99 47,9%	2.585,00 43,3%	2.589,82 38,6%
Cuotas de televisión de pago	1.216,41 21,4%	1.309,66 20,1%	1.393,69 20,5%	1.419,12 20,9%	1.377,46 23,1%	1.431,20 21,3%
Pago por visión	151,07 2,7%	184,91 2,8%	227,70 3,4%	243,42 3,6%	129,51 2,2%	61,89 0,9%
Subvenciones	660,90 11,6%	1.190,92 18,3%	1.026,70 15,1%	1.277,51 18,8%	1.450,36 24,3%	2.288,85 34,1%
Otros	584,55 10,3%	547,48 8,4%	564,51 8,3%	597,56 8,8%	427,69 7,2%	339,71 5,1%
Total	5.679,75 100,0%	6.523,44 100,0%	6.795,08 100,0%	6.788,60 100,0%	5.970,02 100,0%	6.711,47 100,0%

¹ Otros incluye ingresos derivados de producciones propias, envío de SMS, llamadas de tarificación adicional, etc.

INGRESOS DE TELEVISIÓN EN ABIERTO Y DE PAGO
(millones de euros y porcentaje)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Televisión en abierto (sin subvenciones)	2.787,30 60,0%	3.035,09 61,6%	3.312,54 62,2%	2.998,30 59,2%	2.356,06 57,1%	2.335,05 58,1%
Televisión de pago	1.855,87 40,0%	1.892,83 38,4%	2.010,31 37,8%	2.070,31 40,8%	1.768,20 42,9%	1.681,31 41,9%
Total	4.643,17 100,0%	4.927,92 100,0%	5.322,85 100,0%	5.068,61 100,0%	4.124,26 100,0%	4.016,36 100,0%

INGRESOS PUBLICITARIOS
(millones de euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Televisión pública	936,55	955,80	1.016,92	1.073,99	1.068,87	1.038,87	1.041,60	884,60	637,65	247,58
Televisión privada	1.089,36	1.018,55	1.078,53	1.361,67	1.622,56	1.847,66	2.097,22	1.924,32	1.552,29	1.936,40

En general, puede afirmarse a la luz de estos datos, que la interesante evolución experimentada por el conjunto del mercado audiovisual, tanto desde la perspectiva de la tipología de ingresos obtenidos, como desde las cuotas de pantalla alcanzadas, ha generado un escenario en el que el servicio público audiovisual ha visto paulatinamente mermados sus ingresos derivados de la publicidad frente a los operadores privados.

Ciertamente, la crisis que se refleja en las cifras de negocio obtenidas a partir del ejercicio 2008 ha intensificado este efecto en las cuentas de estos operadores, especialmente en los de ámbito autonómico, que se han visto en la necesidad de incrementar el recurso a las subvenciones públicas para compensar el déficit generado por los menores ingresos, lo que en última instancia contribuye a agravar la distorsión en el mercado que produce la existencia de subvenciones y autorizaciones de endeudamiento que son susceptibles de presentar una deficiente supervisión.

Los datos expuestos avalan por un lado una elevada dependencia de los

mecanismos de financiación pública (vías subvenciones o autorizaciones de endeudamiento) de las televisiones de servicio público de ámbito estatal y autonómico, frente a la financiación derivada de los ingresos publicitarios. Así, el peso de las subvenciones en la foto global de los ingresos del sector, ha experimentado un continuo crecimiento. Sin embargo, resulta constatable la cuasi inevitable dependencia de los ingresos comerciales derivados de las inserciones publicitarias, que en el caso de las televisiones autonómicas, tras la desaparición de la publicidad en RTVE, sirve de “colchón” presupuestario para amortiguar los recurrentes desequilibrios financieros en que incurren.

A pesar de ello, el gráfico expuesto a continuación permite observar la drástica reducción de ingresos publicitarios de las televisiones públicas en el ejercicio 2010, cuando TVE dejó de contabilizar publicidad comercial. Esos escasos 250 millones de euros obtenidos corresponden a los ingresos percibidos por las televisiones autonómicas, ingresos que por cierto, vienen registrando un paulatino descenso, cuya explicación encuentra fundamento en la crisis publicitaria y en el reducido share que generalmente y salvo alguna excepción como TV3 o Canal Sur, vienen cosechando en los últimos ejercicios, lo que les hace soportes publicitarios menos atractivos a los ojos de los anunciantes.

También se constata por vez primera la partida referente a las tasas de espectro radioeléctrico y contribuciones de operadores de telecomunicaciones, televisiones privadas que constituyen el grueso de la nueva modalidad de financiación de RTVE, y que ascendió en 2010 a poco más de 500 millones de euros.

1.389 millones de euros de subvenciones

529 millones de euros de aportaciones y tasas

249 millones de euros de ingresos publicitarios



Fuente: Informe Deloitte 2011 sobre modelos de televisión pública.

Más preocupantes si cabe, son los datos referentes a la situación de la deuda bancaria de las televisiones públicas globalmente consideradas:

1.504 millones de euros de deuda bancaria

396 millones de euros de aportaciones para compensar pérdidas de ejercicios anteriores

536 millones de euros de resultados negativos

● Televisión Pública Estatal ● Operadores Públicos Autonómicos



Fuente: Informe Deloitte 2011 sobre modelos de televisión pública

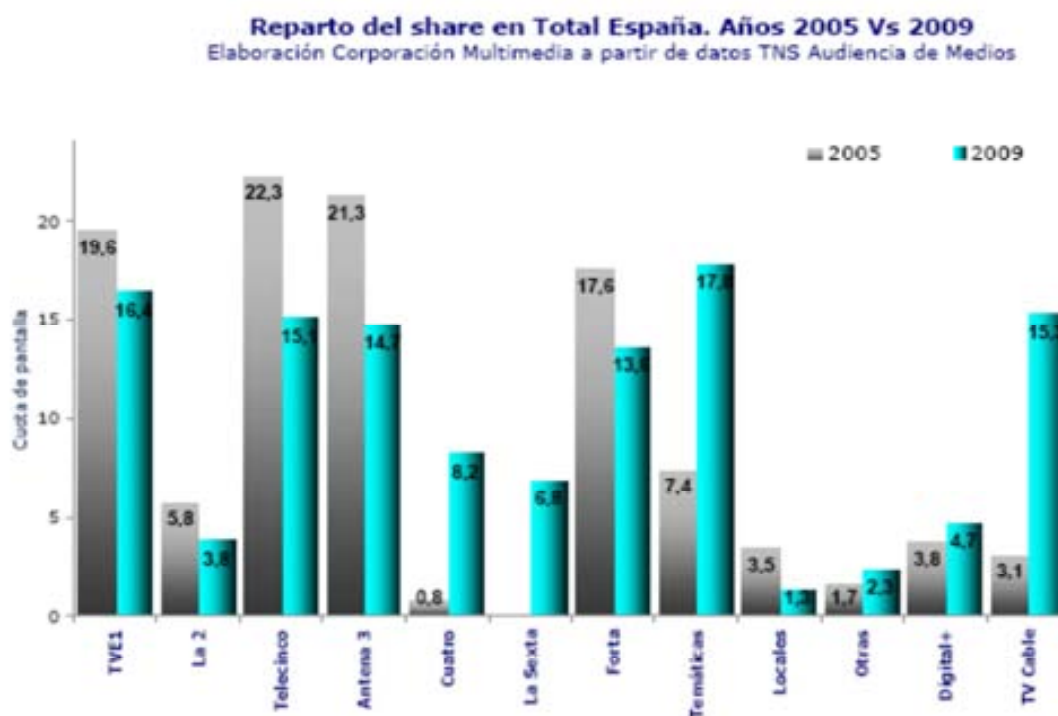
En las antípodas del modelo de televisión pública, resulta interesante constatar la evolución de la televisión denominada “de pago”, obviamente de titularidad privada, en sus múltiples versiones o facetas (la más tradicional o antigua en la historia audiovisual del país, mediante la recepción vía satélite, pasando por la distribución por cable o las más recientes a través de redes IP o Internet). Sus cuotas de mercado y los volúmenes financieros manejados y expuestos en las tablas incorporadas en este epígrafe permiten visualizar un crecimiento prácticamente nulo, evidenciando un estancamiento, si cabe más acusado a raíz el impacto generado por el actual período de crisis económica.

En contraste, la televisión privada en abierto mejora significativamente sus principales ratios y magnitudes económicas, a pesar del citado contexto de crisis, e influenciado positiva y decisivamente por las medidas gubernamentales adoptadas en relación con el mercado publicitario y la televisión pública de ámbito estatal, lo que ciertamente ha redundado en un robustecimiento de su posición en el mercado, posición apuntalada en los últimos procesos de concentración de operadores y en detrimento directo de la magnitud y relevancia del servicio público de televisión.

4.2 Evolución de las audiencias

A la luz de los datos mostrados en el presente epígrafe, en los últimos seis años hemos asistido a un descenso generalizado de las cuotas de audiencias de las cadenas de televisión (con la excepción de los canales temáticos) y a un proceso conocido en el sector como de “fragmentación de audiencias”, es decir, un reparto más intenso del *share* entre más canales a disposición de los usuarios.

A tenor de lo expuesto en el siguiente gráfico, merece especial atención la valoración del descenso de la audiencia de TVE1, respecto de las cadenas privadas nacionales Telecinco y Antena 3, ya que en éstas últimas la pérdida de *share* ha sido más acusada que en la cadena pública de ámbito estatal:



Resulta especialmente llamativo constatar cómo en los últimos años se ha producido un descenso generalizado en la cuota de pantalla de los principales operadores audiovisuales, que contrasta con el incremento de share de los canales temáticos y la televisión por cable.

En general, puede afirmarse que a pesar de que el impacto más intenso de la crisis del sector no se había hecho notar hasta el ejercicio 2010, la cuota de pantalla de los operadores principales se había reducido en varios puntos porcentuales ya en 2009 respecto de las cuotas alcanzadas cuatro años atrás. En el gráfico siguiente se puede apreciar con mayor nitidez el fenómeno aludido de la fragmentación de las audiencias:



Fuente: Kantar Media.

Respecto al último ejercicio acumulado de audiencias, el 2011, el liderazgo de la televisión pública es relevante gracias a la fortaleza en términos de share de La 1. La representación por grupos audiovisuales expuesta a continuación, en vez de por canales, permite visualizar esta posición respecto de los demás grupos, si bien las operaciones de concentración mediática realizadas y por realizar están cambiando sobremanera el posicionamiento de los grupos. Se aclara que la audiencia del Grupo RTVE incluye la de los siguientes canales de servicio público: La 1 (14,5%), Clan TV (3,2%), La 2 (2,6%), Teledeporte (1,0%) y Canal 24 horas (0,9%).

CUOTAS DE CADENAS POR GRUPOS EN ABIERTO A NIVEL NACIONAL (con medición de KM)		
GRUPO CRTVE (22.3)	GRUPO VOCENTO (4.2)	GRUPO MEDIASET ESPAÑA (26.4)
La1 14.5	DISNEY CHANNEL 1.7	T5 14.2
CLAN 3.2	INTERECONOMIA 1.4	CUATRO 6.1
La2 2.6	MTV 0.5	FDF-T5 2.6
TELEDEPORTE 1.0	LA 10 0.5	LASIETE 1.5
24H 0.9		BOING 1.1
		DIVINITY 0.7
		GRAN HERMANO 0.1
GRUPO ANTENA 3 (17.1)	GRUPO LA SEXTA (7.6)	GRUPO UNIDAD EDITORIAL (1.6)
A3 11.5	LA SEXTA 5.7	MARCA TV 0.8
NEOX 2.7	LA SEXTA 3 1.4	13 TV 0.4
NOVA 1.5	LA SEXTA 2 0.6	VE07 0.4
NITRO 1.4		

*Elaboración Barlovento Comunicación según datos de Kantar Media (antes TNSofres)

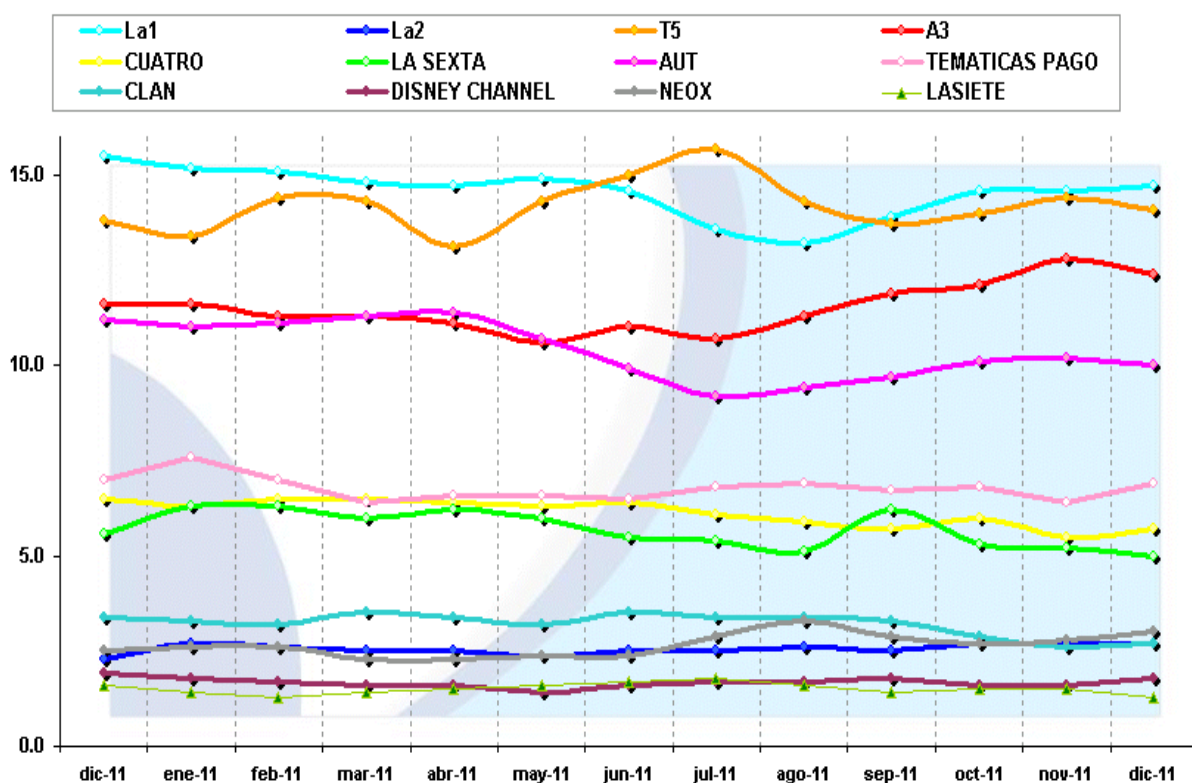
Tras las fusiones producidas (Mediaset - Cuatro) y las previstas (Antena 3 - La Sexta), la potencia de los principales grupos audiovisuales de titularidad privada es ciertamente dominante, por cuanto que con los datos de 2011, Mediaset sería el grupo con mayor audiencia (26,4%) seguido de Antena 3

(22,8%) y del grupo TVE (22,2%).

En el último ejercicio computado, el 2011, La 1 ha sido de nuevo la cadena más vista por tercer año consecutivo, con un 14,5% de cuota. Le sigue muy de cerca Telecinco con un 14,2% y, a más distancia, Antena 3 (11,5%), la FORTA (10,4%), Cuatro (6,1%) y La Sexta (5,7%).

Respecto de la evolución mensual del último ejercicio disponible, los datos serían los siguientes:

EVOLUCIÓN CUOTA EN EL AÑO MÓVIL - IND. 4+

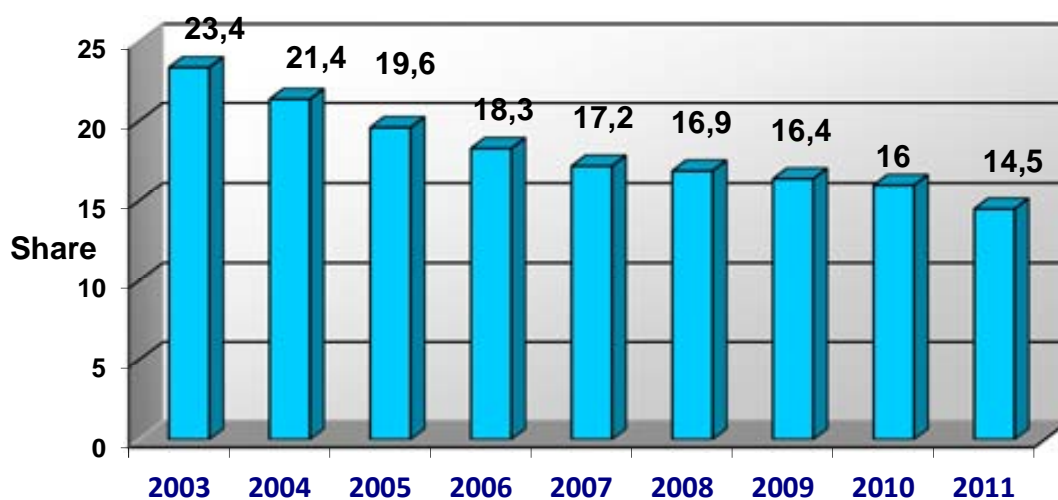


	La1	La2	T5	A3	CUATRO	LA SEXTA	AUT	TEMATICAS PAGO	CLAN	DISNEY CHANNEL	NEOX	LASIETE
dic-11	15.5	2.3	13.8	11.6	6.5	5.6	11.2	7.0	3.4	1.9	2.5	1.6
ene-11	15.2	2.7	13.4	11.6	6.3	6.3	11.0	7.6	3.3	1.8	2.6	1.4
feb-11	15.1	2.6	14.4	11.3	6.5	6.3	11.1	7.0	3.2	1.7	2.6	1.3
mar-11	14.8	2.5	14.3	11.3	6.5	6.0	11.3	6.4	3.5	1.6	2.3	1.4
abr-11	14.7	2.5	13.1	11.1	6.4	6.2	11.4	6.6	3.4	1.6	2.3	1.5
may-11	14.9	2.4	14.3	10.6	6.3	6.0	10.7	6.6	3.2	1.4	2.4	1.6
jun-11	14.6	2.5	15.0	11.0	6.4	5.5	9.9	6.5	3.5	1.6	2.4	1.7
jul-11	13.6	2.5	15.7	10.7	6.1	5.4	9.2	6.8	3.4	1.7	2.9	1.8
ago-11	13.2	2.6	14.3	11.3	5.9	5.1	9.4	6.9	3.4	1.7	3.3	1.6
sep-11	13.9	2.5	13.7	11.9	5.7	6.2	9.7	6.7	3.3	1.8	2.9	1.4
oct-11	14.6	2.7	14.0	12.1	6.0	5.3	10.1	6.8	2.9	1.6	2.7	1.5
nov-11	14.6	2.7	14.4	12.8	5.5	5.2	10.2	6.4	2.6	1.6	2.8	1.5
dic-11	14.7	2.7	14.1	12.4	5.7	5.0	10.0	6.9	2.7	1.8	3.0	1.3
último mes Vs mes anterior	0.1	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.2	0.5	0.1	0.2	0.2	-0.2
último mes Vs mismo mes año anterior	-0.8	0.4	0.3	0.8	-0.8	-0.6	-1.2	-0.1	-0.7	-0.1	0.5	-0.3

*Elaboración Barvovento Comunicación según datos de Kantar Media (antes TNSofres)

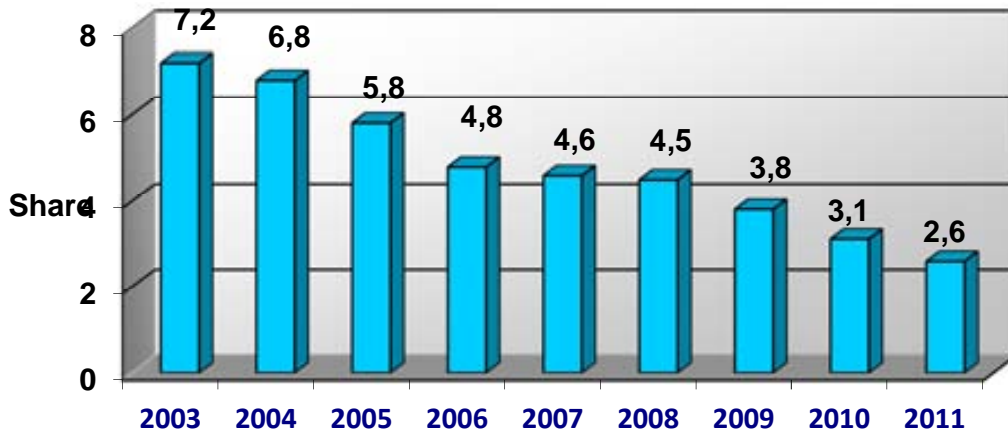
De una manera más pormenorizada, y en el período comprendido entre los ejercicios 2003 y 2011, la primera cadena de TVE ha experimentado anualmente un continuo y sostenido descenso de la audiencia media acumulada, evolución que se ha intensificado en los dos últimos años pasando por el 16% en 2010 hasta llegar al 14,5% en 2011. El descenso ha sido comparativamente más acusado en el segundo canal de TVE (La 2) que descendió hasta el 3,1 en 2010 y el 2,6 en 2011:

Evolución de la audiencia de TVE 1



Fuente: Kantarmedia (antigua Sofres). Elaboración propia

Evolución de la audiencia de La 2



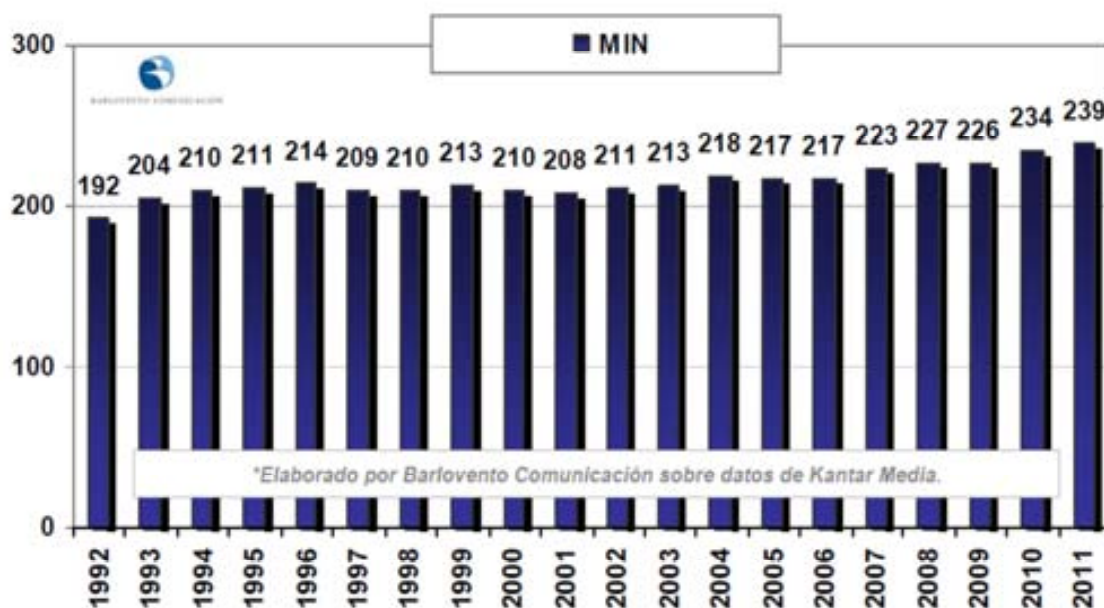
.Fuente: Kantarmedia (antigua Sofres). Elaboración propia.

Según los datos de Kantarmedia, la principal empresa de medición de audiencias, atendiendo a los perfiles de las principales cadenas, La 1 se caracteriza comparativamente por un público masculino y de más edad y Telecinco por un público más femenino y joven adulto. Antena 3, por su parte, presenta el perfil más juvenil.

Por géneros, La 1 se asocia más que el resto a los informativos; Telecinco al entretenimiento; Antena 3 tanto a la información como a la ficción, y Cuatro y La Sexta claramente a la ficción.

De otra parte, la evolución de la audiencia de las cadenas de televisión también se ha visto directamente afectada por el consumo de los servicios audiovisuales ofertados por estos operadores a los usuarios.

Finalmente, resulta destacable visualizar el paulatino incremento del consumo de televisión diaria, que curiosamente, corre en paralelo con el crecimiento económico del sector, incluyendo con matices el incremento de la facturación publicitaria. En cualquier caso, y tras conocerse recientemente que en el conjunto del ejercicio 2011 el consumo ha vuelto a aumentar hasta alcanzar los 239 minutos diarios⁶, se puede avanzar que indudablemente esta variable también responde entre otros factores, a que en entornos de crisis los consumidores prefieren acudir a la televisión como medio de ocio gratuito.



⁶ Un sencillo cálculo arrojaría una cifra de casi 60.000 millones de horas (4 horas x 365 días x algo más de 40 millones de españoles mayores de cuatro años) empleadas el año pasado en ver televisión.

5. Propuestas electorales para la televisión pública

Los distintos grupos parlamentarios han venido manteniendo a lo largo del tiempo posturas coincidentes en algunos aspectos y diametralmente opuestas en otros, respecto al modelo de radio televisión pública. Para conocer mejor la visión de las principales formaciones políticas, se antoja conveniente examinar sus propuestas acerca de la televisión pública en sus respectivas propuestas electorales.

Comencemos, pues, con el Grupo parlamentario Socialista, ya que finalmente fue la opción política que obtuvo la confianza de los ciudadanos en las elecciones de marzo de 2004 para formar Gobierno y precisamente marca el inicio temporal del presente estudio por cuanto que en ese momento arranca y tiene origen el proceso transformador de la radiotelevisión pública estatal.

En cualquier caso, también se expondrán las principales propuestas de los partidos ofrecidas en los comicios celebrados en marzo de 2008 y en noviembre de 2011.

5.1 Propuestas electorales del Partido Socialista

El programa electoral del PSOE para las elecciones de 2004 disponía la aprobación de una ley que regulase la industria audiovisual y garantizase el pluralismo en el sector, una norma que, consensuada con todos los agentes, contemplase una regulación integral del audiovisual.

Ésta era la propuesta que recogía el programa electoral, el compromiso de abordar una normativa sobre el sector, homogénea y moderna:

“Aprobación de una Ley Audiovisual que regule de forma integral la Industria Audiovisual y que garantice el pluralismo en el sector. El PSOE se compromete a llevar al Parlamento un proyecto de Ley Audiovisual, consensuado con los distintos agentes que operan en el sector, que contemple una regulación integral de la industria audiovisual.

El texto ordenará el sector audiovisual en su conjunto y diferenciará la naturaleza de los medios públicos y privados, declarando las emisiones de las televisiones públicas como “servicio público esencial” y a las de las televisiones privadas como de “interés general”, reforzando el carácter público y no privatizable, ni total ni parcialmente, del Ente Público RTVE.

El programa contemplaba la elección del director general de RTVE por una mayoría cualificada del Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios y por un período de mandato de cinco años, así como la aprobación y puesta en marcha en RTVE de un Plan de Accesibilidad para personas con Discapacidad.

En lo relativo a la financiación, el programa de 2004 apostaba por un sistema de financiación estable y suficiente para RTVE basado en la aportación del Estado vía Presupuestos Generales, que garantizase su futuro, mediante un sistema mixto cuya principal fuente de financiación sería la de los Presupuestos Generales del Estado a través de un contrato programa. El resto se completaría con ingresos procedentes de la comercialización y venta de productos y medios propios y, finalmente, de los derivados del mercado publicitario, que vería reducida su emisión hasta los siete minutos de media a la hora, adicionalmente a la eventual supresión durante la emisión de películas de los cortes publicitarios en programas de TVE 2.

Este sistema de financiación correría en paralelo a un Plan financiero que implicaría la asunción por parte del Estado de la deuda histórica acumulada con un para su total extinción en un plazo de diez años. Se preveía que este modelo pudiera hacerse extensible a la financiación en las televisiones públicas autonómicas y locales donde el PSOE gobernase.

Respecto de la programación del servicio público audiovisual, se apostaba por la creación en TVE de Canales Digitales Infantil, Juvenil y Parlamentario.

Además y en cuanto al servicio público audiovisual como eje o propulsor de la educación, se abogaba decididamente por un nuevo modelo de televisión pública educativa para la cultura en España, con la constitución de “La 2” (segunda cadena) como un canal educativo-cultural, la fijación de un presupuesto determinado de producción audiovisual educativa o la creación de un departamento de contenidos culturales, educativos e infantiles con competencias de producción, programación, investigación e innovación en este campo, con carácter estable.

Resulta de especial interés destacar que el programa contemplaba la creación de un organismo de supervisión del sector audiovisual, lo que años más tarde se convertiría en el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales que incorporaba a nuestro ordenamiento jurídico la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual.

El programa electoral de 2008, se hacía eco de las propuestas anteriores e insistía en desarrollar ciertos aspectos. Los más destacables, relacionados con el sector público audiovisual, consistían en promover un pacto de Estado para extender los principios inspiradores de la reforma de RTVE al resto de televisiones públicas autonómicas, yendo más allá por tanto de las pretensiones del 2004, que limitaban esta acción a las televisiones públicas autonómicas bajo influencia directa del Gobierno. En 2008 también se volvía a retomar la idea de constituir ese Consejo Audiovisual que durante la VIII legislatura no había podido ser creado. En este caso se le denominaba Consejo Superior de Medios Audiovisuales y Multimedia, como autoridad independiente del Gobierno y organismo público que regularía, controlaría y

sancionaría en su caso las actividades de operadores audiovisuales tanto públicos como privados.

Otra de las novedades significativas del programa 2008 fue la de promover medidas de colaboración entre RTVE y una nueva agencia EFE inspirada en los principios que rigieron la reforma de RTVE (presidencia elegida en el Congreso por mayoría cualificada, plan de viabilidad financiera, transparencia y eficiencia en la gestión, etc.).

Para las elecciones de 2011, el PSOE incorporó en su programa electoral una mención a las políticas sobre medios de comunicación. Concretamente, y además de apuntar la necesaria constitución del CEMA, se indicaba que para garantizar el servicio público de televisión se revisarían los mecanismos que sirven para financiar las televisiones públicas, con objeto de asegurar a futuro su adecuada financiación, evitando distorsiones en la competencia con el resto de operadores y garantizando un dimensionamiento suficiente para ofrecer a los ciudadanos una televisión y radio pública de calidad, moderna e independiente.

Adicionalmente, se avanzaban dos previsiones; la primera, para asegurar que si la UE entiende que los operadores de telecomunicaciones no deben contribuir al sostenimiento financiero de RTVE, puedan existir instrumentos alternativos de financiación de este servicio público. Y la segunda previsión, la de proponer a las CCAA que regulen la composición de los órganos de dirección de sus entes audiovisuales con arreglo al criterio establecido para RTVE.

5.2 Propuestas audiovisuales del Partido Popular

El partido Popular incluía en su programa electoral para las elecciones generales celebradas el 11 de marzo de 2004, varias propuestas para el sector audiovisual. Los dos ejes sobre los que se basaba la acción prevista por el Partido Popular en el sector audiovisual, descansaban en la liberalización del mercado, así como el impulso a la digitalización del sector. En cuanto a la televisión pública, el PP anunciaba estas medidas:

— Promoveremos la existencia de canales de servicio público, con programación en materia de educación e idiomas, infantil, parlamentario y servicios públicos.

— Impulsaremos que la televisión pública se convierta en el referente del desarrollo los servicios avanzados y los contenidos que permite la TDT, en especial los servicios públicos (administración electrónica, educación y tele-salud).

En 2008, el programa electoral del PP mantenía que las televisiones públicas debían incluir entre sus objetivos de programación un canal específico para los menores.

Propugnaba un modelo de televisión pública de calidad y de servicio público que reforzara sus contenidos en educación, idiomas e infancia, además de fomentar el nivel de calidad y favorecer el contenido de programas orientados a los españoles residentes en el exterior y la retransmisión de

acontecimientos culturales, sociales y deportivos. Respecto de la financiación, indicaba que adaptarían un modelo de acuerdo con las orientaciones de la Unión Europea, sin distorsionar la competencia en el mercado publicitario.

Para la consulta electoral celebrada en 2011, el PP se comprometía a impulsar la creación de un organismo convergente del sector audiovisual y de las telecomunicaciones, con objeto de favorecer las sinergias económicas derivadas de esta integración a partir de la actual CMT.

Por otro lado, el PP incorporó dos iniciativas relevantes para el sector, que afectaban especialmente a la televisión pública. Así, se estudiaría la viabilidad económica del actual modelo de televisiones públicas con objeto de redimensionarlas y adaptarlas a la coyuntura presupuestaria (lo que pudiera entenderse como una eventual reducción de su estructura/funciones/financiación), incluyendo legalmente techos máximos de gasto y de endeudamiento para todos los medios de comunicación públicos.

La otra iniciativa consistiría en impulsar las reformas legales encaminadas a que las administraciones autonómicas y locales tuviesen la libertad para adoptar nuevos modelos de gestión de las televisiones públicas que permitieran la entrada a la participación privada, no indicando sin en la gestión o también en el capital social de la empresa pública.

5.3 Propuestas audiovisuales de Izquierda Unida

El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya incluía en su programa electoral para las elecciones generales celebradas el 11 de marzo de 2004, un nutrido grupo de propuestas que afectaban al servicio público audiovisual:

- Reforzar los sistemas de colaboración entre RTVE y las televisiones autonómicas, lo cual implica la reforma de la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas (FORTA), para mejorar los sistemas de intercambio, la renovación tecnológica y la producción conjunta.

- RTVE: IU defiende un modelo público de RTV institucional, en el que sea básico su papel de servicio público no necesariamente competitivo con otras ofertas privadas y en donde el impulso del sector audiovisual de nuestro país sea un objetivo preferencial. Para ello es imprescindible situar el marcador de la deuda que arrastra RTVE “a cero” para elaborar su nuevo estatuto y consolidar en el mismo esa nueva televisión de servicio público. RTVE debe reducir al mínimo la privatización de su parrilla de programación y los contratos “estrella” de alto coste. Esa inversión innecesaria debe ser sustituida por una mayor colaboración con el sector audiovisual español y, en particular, el cine, el teatro, la animación y

la música, para los que RTVE debe ser el espejo de la creación y producción audiovisual.

- Se suprimirá de inmediato la “programación basura” que actualmente se lleva una buena parte del horario y presupuesto de RTVE.

- RTVE debe ser independiente de toda injerencia gubernamental, presidida por un Director del Ente elegido por el Congreso de los Diputados, y cuyos contenidos se caractericen por su pluralismo informativo, calidad y objetividad, especialmente en periodos electorales.

- La programación de la “Dos” de TVE debe tender a una mayor descentralización o regionalización para que además de mantener un perfil propio, no necesariamente generalista, sirva al modelo autonómico del Estado para, desde la diversidad y la calidad, generalizar en todo el Estado el actual modelo de TV2 en Cataluña o Canarias.

- Los informativos y las obras cinematográficas, teatrales y de otras artes escénicas no serán interrumpidas por espacios publicitarios. Se prohibirá la emisión de publicidad de contenido sexista, la explotación de la infancia en los reclamos publicitarios y se acotarán las nuevas formas de publicidad basadas en el patrocinio, mensajes institucionales, etc. Las inserciones publicitarias deberían contemplar en los próximos cinco años una reducción del 50% sobre la programación actual y, en

todo caso, cumplir desde ahora los límites establecidos por la Directiva europea de Televisión sin Fronteras.

- La programación específica para discapacitados sensoriales (ciegos y sordos) debe ser completa en un plazo de dos años. RTVE y el resto de los canales internacionales deberán emitir su programación en abierto, nunca en codificado o encriptado, con el fin de potenciar la difusión del castellano y del resto de las lenguas del país.

- Alcanzar el 60% de producción propia audiovisual, y desarrollar una política de intercambio y cooperación con las TVs de América Latina, del resto de los países de Europa y del Mediterráneo basada en la promoción de las distintas culturas y el conocimiento recíproco de los pueblos.

- Proponer la supresión del actual modelo de tertulias de RNE más tendentes a editorializar y formar opinión favorable a las tesis del gobierno que a informar como radio pública. Queremos que Radio3 consolide y fortalezca su programación dentro del actual modelo, sin estar sujeta a la persistente presión que actualmente padece y que pone en riesgo su continuidad.

- Las sociedades dependientes del Ente RTVE así como también las emisoras de radio y televisión institucional, así como el resto de las empresas audiovisuales de concesión pública y gestión privada, deben estar

sometidas a las mismas reglas del juego democrático y garantizar-al menos durante los periodos electorales- la igualdad de oportunidades a los diversos partidos y formaciones políticas.

Respecto de su propuesta electoral para las elecciones que se celebraron en 2008, Izquierda Unida presentaba una ingente batería de medidas que afectaban directa o indirectamente al servicio público audiovisual. En tal sentido, merecen destacarse dos de sus iniciativas programáticas:

- El impulso de una Ley General Audiovisual que acabara con el caos normativo en este sector, que asegurase la creación de la Autoridad Audiovisual Independiente, garantizando los derechos de los telespectadores y que comprendiese la definición del servicio público de radio y televisión, y regulación básica de su financiación, gestión y organización.
- Una adecuada financiación y fijación de obligaciones de servicio público a la Corporación RTVE.

IU manifestó su intención de asegurar su correcta financiación, bajo la cobertura del Mandato Marco y la aprobación de los correspondientes contratos-programa, que asegurasen una prestación adecuada del servicio público radiotelevisivo estatal con premisas tales como las siguientes:

1. Que se consolidase el papel de TVE como motor del proceso de migración de la televisión a analógica a la TDT.

2. Una oferta de canales (todos ellos de servicio público) que además de los de carácter generalista ofreciesen contenidos mediante los oportunos canales temáticos dirigidos al público infantil y juvenil, de carácter cultural e informativo.
3. La promoción de servicios interactivos mediante TDT, como medio de acceso a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
4. El impulso de contenidos de Alta definición en el seno de la oferta de TVE.
5. Y finalmente, el despliegue de una oferta audiovisual informativa y cultural de calidad dirigida especialmente hacia Latinoamérica, Europa.

Especialmente destacable en su programa de 2008, resulta la propuesta de Izquierda Unida de incrementar la inversión pública en cultura hasta situarse en el 1,5% del Producto Interior Bruto en el año 2011. Dicha inversión se destinaría a la producción de actividades culturales, realización y promoción de contenidos para los medios de comunicación, entendidos como de “servicio público”.

En la propuesta electoral de Izquierda Unida para los Comicios de 2011 destacaba el epígrafe “Por unos medios de comunicación públicos y democráticos”. Reseñables son la apuesta por una política de formación con el objetivo de conseguir la plena alfabetización digital y el impulso a la plena accesibilidad a los servicios de información pública a través de la red de las personas con discapacidad y necesidades especiales.

Por otra parte, IU reitera su compromiso por constituir el CEMA, al que la ley general de la comunicación audiovisual encarga la supervisión del servicio público, la vigilancia de los negocios audiovisuales, la correcta aplicación del derecho de acceso y la extensión de la alfabetización audiovisual para que el conocimiento sobre los medios facilite que los ciudadanos los utilicen para controlar al poder económico y político.

Asimismo, Izquierda Unida postulaba un marco jurídico garante de un reparto equitativo de las licencias entre el servicio público, las iniciativas sociales y los negocios audiovisuales, de manera que los tres sectores puedan disponer de radios y televisiones de cobertura municipal, autonómica y estatal.

Finalmente, y a la vista de los problemas que ya eran patentes en 2011 sobre la financiación del servicio público audiovisual de ámbito estatal, IU proponía el establecimiento de *“un modelo definitivo de financiación para RTVE con recursos suficientes para que la rentabilidad social de su neutralidad garantice un servicio público estatal que fortalezca una democracia de calidad con ciudadanos bien informados”*.

5.4 Propuestas audiovisuales de Convergencia i Unió

El programa electoral de Convergencia i Unió para las elecciones a Cortes Generales 2004 contemplaba en el panorama audiovisual varias propuestas relacionadas con la radiotelevisión pública. Por un lado, el impulso del reconocimiento del carácter pluricultural y plurilingüístico del Estado en la programación de RTVE mediante la creación de una comisión específica adscrita a la Alta Dirección del Ente Público RTVE.

Además de promover la potenciación del centro de Sant Cugat (RTVE), CIU propone trabajar por la pluralidad de la programación y de los contenidos realizados desde RTVE, asegurando los mecanismos de transparencia y objetividad. También pretendían el impulso a la creación de comités profesionales en el seno de los medios de comunicación adscritos al Ente RTVE.

Otra de las medidas propuestas pasaba por solicitar que RTVE procediese a la adjudicación de su producción externa mediante la convocatoria de concursos que asegure la igualdad de oportunidades entre empresas productoras y evite la concentración de los encargos de productos televisivos en un número reducido de empresas, con el objeto de contribuir al fomento del pluralismo, la creatividad y la calidad.

También se identificaba una propuesta de CIU que pasaba por promover la modificación del Estatuto de la Radio y la Televisión y la Ley reguladora del Tercer Canal para reforzar la autonomía de organización y de gestión de

los órganos de comunicación de titularidad autonómica. Asimismo, se pretendía que las frecuencias, programas y canales de radio y la televisión de la Generalitat de Catalunya tengan la consideración de servicios de titularidad propia y, en consecuencia, dejen de ser concesión del Estado.

Y adicionalmente, CIU proponía la creación de una conferencia sectorial entre los operadores públicos y los operadores privados para fortalecer el diálogo en el sector y para impulsar la industria audiovisual.

En definitiva, CIU presentaba en 2004 un conjunto de propuestas muy enfocadas en el entorno de la radiotelevisión pública catalana, pero con interesantes iniciativas sobre RTVE, algunas de las cuales se han visto colmadas por el PSOE cuando abordó la reforma del Ente público (por ejemplo, la potenciación de la producción propia basada en el centro de Sant Cugat).

Para las elecciones de 2008, las propuestas programáticas que CIU planteó no mencionaron en ningún caso la adopción de medidas relativas al servicio público audiovisual, hecho que es especialmente relevante por cuanto supone una diferencia sustancial con lo acaecido en su programa electoral cuatro años atrás y ciertamente esta formación política desempeñó un importante papel en la conformación del marco jurídico audiovisual de ámbito estatal aprobado durante la última legislatura, a raíz de los diferentes consensos alcanzados con el PSOE en materia audiovisual (si bien en el caso del impulso del CEMA, no se generó la habitual sinergia).

En 2011, CIU se comprometió⁷ a impulsar la iniciativa legislativa popular de Televisión sin Fronteras, con objeto de permitir las emisiones de los canales de TDT autonómicos en CCAA limítrofes, como en el caso de Valencia. Además, propone continuar apoyando el uso del catalán no solo en los medios públicos audiovisuales, sino también en los privados dependientes incluso del Estado (lo que supondría *de facto* la obligación de operadores de ámbito estatal como Mediaset (antigua Telecinco) o Antena 3TV, de aportar una versión doblada al catalán de su programación:

“- Promoure l’ús del català als mitjans audiovisuals, públics i privats, dependents de l’Estat o subjectes a la seva concessió, així com la programació descentralitzada en llengua catalana, en els esmentats mitjans.

- Continuar donant suport a la Proposició de Llei de Televisió sense fronteres per garantir la recepció directa de les emissions de ràdio i televisió autonòmiques realitzades total o majoritàriament en les llengües incloses en l’àmbit de protecció de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries, en aquelles altres Comunitats Autònomes amb les que comparteixen la llengua utilitzada, amb la finalitat d’afavorir el desenvolupament dels espais de comunicació de Programa Electoral CiU Eleccions Generals 2011.”

⁷ Estos compromisos se pueden consultar en el siguiente vínculo:
<http://estaticos.elmundo.es/elecciones/elecciones-generales/2011/programas/pdf/ciu.pdf>

6. La financiación del servicio público radiotelevisivo en la Unión Europea

6.1. Marco referencial europeo

Desde el Tratado de Roma hasta la fecha, la Unión Europea se ha dotado de un acervo normativo que a la hora de diseñar un modelo de radiotelevisión pública debe ser tenido en cuenta.

El marco de referencia europeo viene dado por normas jurídicas de aplicación directa en los Estados miembros como son los propios Tratados y sus Protocolos y aquellas Directivas que necesitan de su correspondiente transposición a los ordenamientos jurídicos internos de cada uno de los Estados. Ahora bien, junto a esta normas de carácter jurídico se ha desarrollado una doctrina comunitaria reflejada en distintas Comunicaciones y Resoluciones de la Comisión que resultan de gran relevancia a la hora de interpretar y trasladar a los textos legales de cada Estado una regulación precisa de la radio y la televisión públicas, las cuales deben ser tenidas en cuenta.

Junto a lo anterior, cerrando el marco referencial europeo se encuentra la muy relevante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, ahora Unión Europea, que mediante sus distintas sentencias ya sea en materia audiovisual o en materia de competencia y ayudas de Estado a los servicios públicos, ha tenido la oportunidad de fijar su posición respecto de la correcta aplicación de la normativa comunitaria entre otras materias, en la referida a la radiotelevisión pública en los Estados de la Unión Europea.

6.2 Consideración de las normas europeas.

6.2.1 El servicio público radiotelevisivo en los países del entorno europeo

La práctica totalidad de los Estados Europeos, por razones históricas y políticas, han adoptado el modelo dual de radiotelevisión, en el que conviven las radio televisiones públicas y las televisiones comerciales gestionadas por empresas privadas, basándose su competencia en el hecho de que las televisiones de titularidad pública cumplen una función de servicio público que conlleva unas determinadas exigencias propias de la prestación del servicio público radiotelevisivo al conjunto de la sociedad, que no resultan exigibles en igual grado a las cadenas privadas.

6.2.2 El Consejo de Europa y las misiones de servicio público de radiodifusión

Aunque no estrictamente circunscrito a la Unión Europea, pero un documento sin duda determinante a la hora de poder entender el concepto de servicio público y las misiones que deben ser cumplidas por las entidades responsables de esta función en Europa, lo encontramos en la Resolución del Consejo de Europa relativa al “*Futuro del servicio público de radiodifusión*”, de diciembre de 1994⁸, que recoge las que se consideran las principales misiones de servicio público de radiodifusión. Estas misiones serían las siguientes:

⁸ Auspiciada por la 4ª Conferencia Ministerial europea sobre la política de comunicación de masas, celebrada en Praga.

- Proveer producción original (especialmente producciones cinematográficas, dramas y otros trabajos creativos).
- Reflejar las diferentes ideas filosóficas y religiosas presentes en la sociedad con el ánimo de estrechar el mutuo entendimiento y la tolerancia.
- Proporcionar un punto de referencia para el conjunto del público y un factor de cohesión social e integración para todos los individuos, grupos y comunidades.
- Ofrecer una programación para todos de carácter plural, innovadora y con variedad de programas con una alto estándar ético y de calidad, así como ofrecer noticias imparciales e independientes, información y opinión.
- Contribuir a una mejor apreciación y difusión de la diversidad de la herencia cultural nacional y europea.
- Proveer un foro de discusión que recoja el más amplio espectro posible de puntos de vista y opiniones que puedan ser expresadas.
- Extender la elección mediante la oferta de programas y servicios que normalmente no serían ofrecidos por las televisiones privadas.
- Ser independientes respecto de las interferencias políticas y económicas, siendo directamente responsable ante el público.
- Junto a lo anterior, los operadores de televisiones públicas deberán ser capaces de explotar las nuevas tecnologías que resulten necesarias para el pleno cumplimiento de sus misiones.

A la vista de la descripción de las diversas misiones a desarrollar, se puede convenir que esta Resolución del Consejo de Europa viene a consolidar

e integrar la posición del Consejo frente a la cuestión del servicio público audiovisual.

Con posterioridad, el Consejo de Europa también incidió en la cuestión clave de la financiación del servicio público audiovisual, incidiendo en la necesidad de que los Parlamentos nacionales deberían adaptar la financiación del servicio público audiovisual al nuevo escenario audiovisual, salvaguardando la misión de servicio público, pero permitiendo al mismo tiempo hacer un uso completo de las oportunidades tecnológicas existentes para el beneficio general de la sociedad⁹.

Se indicaba que los desarrollos tecnológicos son susceptibles de presentar un evidente impacto en los presupuestos de los “public service broadcasters”, que deberían por tanto estar en condiciones de obtener fondos para investigar e invertir en las nuevas tecnologías, al mismo tiempo que estas tecnologías pueden reducir los costes operativos y magnificar el acceso al servicio público para los ciudadanos.

Pero en cualquier caso, la financiación del servicio público audiovisual debe ir más allá de la tradicional financiación; de hecho los Estados tendrían libertad para poder escoger que ese servicio público fuera desempeñado por “commercial broadcasters”, esto es, televisiones privadas.

⁹

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11848.htm>

6.2.3 La Unión Europea y los elementos definitorios del servicio público radiotelevisivo.

Con estas premisas y teniendo en especial consideración el contexto de innovación tecnológica en el que estamos continuamente inmersos, desde la Unión Europea se han acometido numerosas decisiones de toda índole, en las que se conjugan tanto el papel del servicio público, como los elementos definitorios de una coexistencia de modelos de televisión y radios públicas y privadas, compatibles con las reglas de la libre competencia recogidas en los Tratados de la Unión. Como se verá posteriormente, parece evidente que Bruselas aborda esta cuestión de los elementos definitorios del servicio público desde la convicción de que estos servicios de televisión y radio constituyen un medio imprescindible para la consecución de la sociedad de la información en Europa.

Respecto de los medios de radiodifusión y el papel que los mismos desempeñan como servicios de interés general en Europa, el instrumento más destacable en tal sentido se configura en torno a la Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general¹⁰, que en su contenido deja muy claro que: *“Los medios de radiodifusión desempeñan un papel central en el funcionamiento de las sociedades democráticas modernas, en especial en el desarrollo y transmisión de valores sociales. Por lo tanto, el sector de la radiodifusión, desde su inicio, ha sido objeto de un Reglamento específico en aras del interés general. Dicho Reglamento se ha basado en valores comunes, tales como la libertad de expresión y el derecho de réplica, el pluralismo, la protección de los derechos de autor, la promoción de la diversidad cultural y*

¹⁰ (COM (2000) 580 final, p. 38)

lingüística, la protección de los menores y de la dignidad humana y la protección del consumidor”.

Esa misma Comunicación, de 20 de septiembre de 2000, contempla que la financiación debe ser proporcionada y transparente, por tanto, debe existir una correlación directa entre esa financiación y la prestación del servicio público que se desempeña. La Comisión es muy clara en este aspecto: “...*La Comisión debe asegurarse especialmente de que la financiación pública de los operadores de radiodifusión de servicio público sea proporcional al mandato de servicio público encomendado por el Estado miembro interesado, es decir, concretamente, que ninguna compensación concedida por el Estado exceda de los costes adicionales netos de la misión particular asignada al operador de radiodifusión de servicio público en cuestión”.*

Junto a la anterior Comunicación, otro de los documentos que merece ser destacado es la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 25 de enero de 1999, sobre el servicio público de radiodifusión, que manifiesta la importancia de la radiodifusión pública para la vida social, democrática y cultural¹¹ en la Unión.

Esta importancia también se ha destacado en las Recomendaciones del Consejo de Europa –adoptada el 31 de enero de 2007 en la 985ª reunión de los representantes de los Ministros– sobre el pluralismo en los medios de

¹¹ Incluso el cometido del servicio público de radiodifusión para el fomento de la diversidad cultural también fue reconocido por la Convención de la UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que fue aprobada por el Consejo en nombre de la Comunidad y por lo tanto, forma parte del Derecho comunitario. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>

comunicación y de la diversidad de contenidos misión de los medios de comunicación de servicio público en la sociedad de la información.

En su resolución sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea, el Parlamento Europeo el 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación de la Unión Europea (2007/2253) ha recomendado que *“las normas que regulan las ayudas estatales se elaboren y apliquen de forma que los medios de comunicación de servicio público y comunitarios puedan cumplir su función en un entorno dinámico, garantizando al mismo tiempo que los medios de comunicación de servicio público llevan a cabo de forma transparente y responsable la misión que les han encomendado los Estados miembros, evitando el fraude a las subvenciones públicas por motivos de conveniencia política o económica”*.

Como expresa de forma reiterada la Comisión Europea y avalan los Estados miembros con sus actos, los servicios públicos de radiodifusión, a pesar de tener una importancia económica evidente, no son comparables con los servicios públicos de ningún otro sector económico. No existe ningún otro servicio que, simultáneamente, tenga un acceso tan amplio a la población, proporcione tal cantidad de informaciones y contenidos y, de este modo, transmita las opiniones individuales y la opinión pública e influya tanto en las mismas.

Habría pues que considerar que esta diferencia constituye la base a partir de la cual debería entenderse por qué en el campo de la radiotelevisión pública no se ha abordado en Europa un proceso de liberalización como el

desarrollado en el sector de las telecomunicaciones, proceso que comenzó en 1987 y que aún a día de hoy no ha concluido.

Pues bien, parece evidente que los servicios públicos de radiodifusión deben seguir aprovechando el progreso tecnológico, poner al alcance de los ciudadanos los beneficios de los nuevos servicios audiovisuales y de información y de las nuevas tecnologías y emprender el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital. Pero de igual manera, tal y como se contempla en la Resolución citada, un acceso amplio de los ciudadanos a los distintos canales y servicios, sin discriminaciones y en condiciones de igualdad de oportunidades, constituye una condición previa necesaria para cumplir el cometido específico de los servicios públicos de radiodifusión. En cualquier caso, sería necesario que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una programación diversificada, acorde con la función que le hayan asignado los respectivos Estados miembros, a fin de atender a la sociedad en su conjunto; en este sentido es legítimo que los servicios públicos de radiodifusión hagan lo posible para llegar a una amplia audiencia¹².

Es en el marco de la construcción de la conocida como “Sociedad de la Información” donde se establece una política comunitaria en la que uno de sus ejes es el desarrollo de los servicios de televisión y radio en su migración de la tecnología analógica a la digital con la implantación de la Televisión Digital

¹² Cuestión esta que en 2012 se encuentra en plena discusión/actualidad, habida cuenta de la delicada situación económica en que queda la Corporación RTVE tras ver reducido su presupuesto anual y tener que sopesar medidas económicas extraordinarias que entre otras cuestiones, podrían conllevar la supresión de las principales emisiones en términos de share.

Terrestre y por satélite y la Radio Digital (DAB en sus siglas en inglés), en la que se conjugan elementos como los servicios interactivos, los servicios en línea y el servicio público radiotelevisivo.

En la línea de reforzar la construcción de la sociedad de la información debe enmarcarse la celebración del Consejo Europeo de Lisboa a finales de marzo de 2000, en el que entre otras cuestiones se abordó y acordó un nuevo objetivo estratégico de la Unión Europea a fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento.

Este objetivo estratégico aprobado señalaba expresamente que: *“La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*.

Con este fin, se añadía: *“(Las) empresas y los ciudadanos deben tener acceso a una infraestructura de comunicaciones mundial barata y a un amplio abanico de servicios. Todo ciudadano debe poseer los conocimientos necesarios para vivir y trabajar en la nueva sociedad de la información. Las distintas formas de acceso deben evitar la exclusión en relación con la información. Ha de reforzarse la lucha contra el analfabetismo. Debe prestarse atención especial a las personas discapacitadas. Las tecnologías de la información pueden utilizarse para renovar el desarrollo urbano y regional y fomentar tecnologías seguras para el medio ambiente. Las industrias de contenido audiovisual crean valor añadido aprovechando y reflejando en la*

red la diversidad cultural europea. Las administraciones públicas deben empeñarse a todos los niveles para aprovechar las nuevas tecnologías y hacer que la información sea lo más accesible posible”.

6.2.4 Servicio Público radiotelevisivo y competencia en la Unión Europea

La radio y la televisión, gracias a las potencialidades que ofrece el uso de la tecnología digital, disponen de un nuevo escenario. Desde este contexto se aborda el papel de la radio y la televisión pública y privada en el nuevo escenario europeo, que se concreta en la mencionada Comunicación de la Comisión de 2001 por la que la Comisión se pronuncia respecto del futuro de la política reguladora comunitaria en el sector audiovisual¹³, la cual será objeto de un análisis más detallado más adelante.

Posteriormente, en la citada Comunicación 784 de 2003¹⁴, la Comisión parte de su posición de vigilancia y de exigencia de respeto de las normas de competencia, que considera desempeñan un papel muy importante en el sector audiovisual, de tal forma que se basa en la necesidad de una legislación audiovisual en los Estados miembros. Esta reglamentación debe asumir los objetivos comunitarios de evitar restricciones ilícitas a la competencia, ausencia de competencia y competencia desleal o distorsionada; además deberá colaborar en el establecimiento de un mercado común, conforme al artículo 2 del Tratado CE, asegurando una competencia no falseada en el mercado interior.

¹³ 2001/C 320/04. Consultable en el siguiente enlace: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:ES:PDF>

¹⁴ COM (2003) 784 final. Consultable en el siguiente enlace: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0784:FIN:EN:PDF>

Con este objetivo, entiende la Comisión que no se da falseamiento de la competencia en el sector audiovisual, al aplicar las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86¹⁵ del Tratado, así como la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión¹⁶ en la cual se establecen las líneas rectoras de las misiones de servicio público en radio y televisión y su compatibilidad con el mercado interior. La Comisión las ha aplicado en varios casos concretos a lo largo de 2003¹⁷.

¹⁵ “*Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad*”.

¹⁶ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (Texto pertinente a efectos del EEE) [Diario Oficial C 320 de 15.11.2001].DOCE(2001/C 320/04).

¹⁷ La Comisión notificó a Dinamarca, por carta de 21 de enero de 2003, su decisión de iniciar un procedimiento conforme al apartado 2 del artículo 88 del Tratado CE en relación con la financiación pública del radiodifusor público danés TV2 a través del canon y otras medidas. Considera, en esta fase del procedimiento, que las autoridades danesas compensaron más allá de lo estrictamente necesario los costes netos de servicio público que afectan a TV2, con el riesgo de generar una subvención cruzada de las actividades comerciales de TV2 y de falsear la competencia. Por otro lado, la Comisión decidió poner término a los procedimientos de investigación concernientes a Italia y Portugal, referidos a los regímenes de financiación de los radiodifusores públicos RAI y RTP.

6.3 La normativa comunitaria en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión:

Si hay una norma que tradicionalmente ha venido a regular la cuestión de las ayudas estatales a los medios públicos de comunicación, esa ha sido la anteriormente citada Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (2001/C 320/04).

De acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades, esta Comunicación señala que el artículo 86 del Tratado constituye una excepción que debe interpretarse de manera restrictiva. Así, el Tribunal ha precisado que para que una medida pueda beneficiarse de esta excepción, es necesario que se reúnan las condiciones siguientes:

- 1.- El servicio en cuestión debe ser un servicio de interés económico general y estar definido claramente como tal por el Estado miembro (definición);
- 2.- La empresa en cuestión debe haber sido encargada explícitamente por el Estado miembro del suministro de dicho servicio (misión);
- 3.- La aplicación de las normas de competencia del Tratado (en este caso concreto, la prohibición de las ayudas estatales) debe restringirse al cumplimiento de las tareas específicas asignadas a la empresa y la excepción a dichas normas no debe afectar al desarrollo de los

intercambios en una medida contraria al interés de la Comunidad (criterio de proporcionalidad).

En el caso concreto de la radiodifusión pública, este planteamiento debe tener en cuenta el Protocolo de Ámsterdam¹⁸, documento citado en varios epígrafes del presente trabajo, y que contempla que *“las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público”*.

En consecuencia, cuando se quiera concretar previamente cualquier propuesta de financiación pública por el Estado de la prestación del servicio público de radiodifusión sonora y televisión, debe abordarse la compatibilidad

¹⁸ Protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican los Tratados de la Unión Europea y los constitutivos de CEE, CECA y EURATOM y actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, por el que se considera que el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación, y que se instituye su contenido como disposiciones interpretativas, que se incorporarán como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El Tratado de Ámsterdam se encuentra ratificado por el Reino de España por Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre (BOE nº 301/1998 de 17 de diciembre de 1998).

con el apartado 2 del artículo 86 del Tratado. Lógicamente esto exige como premisa la definición de la misión de servicio público de radiodifusión; de la misión encomendada y su supervisión; y, a continuación, detallar el sistema de financiación, que deberá de reunir una serie de requisitos en cuanto a la transparencia en su evaluación y proporcionalidad de las medidas.

Para dar cumplimiento a las disposiciones contempladas en los artículos 86 y siguientes del Tratado de la CE, la Comisión Europea ha establecido un mecanismo preciso de verificación en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, por el que es preciso tener en cuenta una serie de premisas como la misión de servicio público encomendada y su supervisión, la propia definición del servicio público, la compensación por esa prestación, la lógica proporcionalidad de las ayudas públicas percibidas y el análisis de costes de la prestación del servicio.

Junto a lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea se ha pronunciado respecto de distintos supuestos nacionales relacionados con sus respectivos sistemas públicos de radiodifusión, como han sido los casos de Francia, Italia o Portugal, además de la de carácter genérico referida a la aplicación de las normas comunitarias, como es el caso de la Sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003 en el Asunto *Altmark Trans*¹⁹, que resulta de especial interés y obligada referencia.

¹⁹ El asunto C-280/00 (Petición de decisión prejudicial planteada por el *undesverwaltungsgericht*): *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GMBH*, que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el *Bundesverwaltungsgericht*

Derivado de esta jurisprudencia consolidada puede afirmarse que, si una intervención estatal se considera una compensación que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público, tal intervención no está sujeta al artículo 92, apartado 1, del Tratado. Sin embargo el criterio jurisprudencial también señala que para que la calificación de ayuda estatal no aplique a una compensación en un caso concreto y que por tanto no sea considerada como una ventaja anticompetitiva en aquellos casos en que el estado financie correctamente desde una perspectiva comunitaria, deben cumplirse una serie de requisitos, de tal manera que la financiación pública debe suponer una compensación adecuada y proporcional a los servicios prestados por la entidad receptora de dichas ayudas públicas en orden a la prestación de sus obligaciones de servicio público. Para ello deben ser satisfechas las condiciones claramente tasadas en la citada sentencia de 24 de julio de 2003 en el asunto *Altmark Trans*.

(Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg y Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE), así como del Reglamento (CEE) no 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable

6.3.1 Condiciones para la correcta financiación pública del servicio público de radio y televisión en el marco normativo de la Unión Europea.

De la doctrina comunitaria acuñada por la Comisión Europea mediante sus Comunicaciones y Resoluciones, así como derivado del marco normativo comunitario derivado de las Directivas analizadas, se nos muestra un cuerpo jurídico-doctrinal que delimita los márgenes que cualquier propuesta en materia de radio y televisión pública en la Unión Europea debe tener en cuenta de cara a su formulación.

El conjunto normativo y doctrinal encuentra en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea su perfecto complemento, dado que resulta de gran valor a la hora de precisar las posibilidades que ofrece el modelo europeo de radio y televisión públicas. Este conjunto permite avanzar una relación de hasta seis condiciones que permiten la construcción de un modelo financiero para la televisión y radio públicas, compatibles y adecuadas a la regulación de la Unión Europea vigente. Estas condiciones se enumeran y analizan a continuación:

- **Primera condición: Misión encomendada y supervisión.**

El operador al que se le encomienda la función de servicio público debe estar efectivamente encargado de la ejecución de obligaciones de servicio público, afectando de forma global, al conjunto de sus programas y canales, los cuales deberán cumplir una serie de requisitos y criterios y orientarse a alcanzar determinados objetivos públicos.

Para poder aplicar correctamente la excepción contemplada en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, la misión de servicio público debe encomendarse a una o varias empresas en virtud de un instrumento oficial (en nuestro caso, mediante una norma con rango de ley, o un Contrato-programa o el propio Mandato Marco que contempla la Ley 17/2006²⁰).

Es necesario que el servicio público se preste efectivamente según las modalidades previstas en la disposición formal entre el Estado y la empresa encargada del servicio. Para ello, es conveniente que una autoridad competente u organismo designado al efecto controle su aplicación. La necesidad de dicha autoridad competente u organismo responsable de la supervisión es evidente en el caso de las normas de calidad impuestas al operador al que se confía la misión.

En consecuencia con lo anterior, es lógico pensar que en el diseño de la estructura de nuestro sistema audiovisual público, sobre una especial importancia la puesta en funcionamiento del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, previsto en la reciente Ley General de la Comunicación Audiovisual, dado que esta norma dispone expresamente que el CEMA verifique la supervisión del desempeño de esta función e incluso elabore un informe anual sobre ello. En el sentido anterior, los organismos reguladores del sector audiovisual en países de nuestro entorno cuentan con funciones

²⁰ Aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 11 de diciembre de 2007 y por el Pleno del Senado en su sesión del 12 de diciembre de 2007. Mandato Marco de la RTVE aprobado el 11 (Congreso de los Diputados)- 12 (Senado) de diciembre de 2007. Disponible en:

http://www.rtve.es/contenidos/documentos/MANDATO_MARCO_18_12_07.pdf

asimilables en cuanto a la supervisión del desempeño de sus respectivos organismos públicos de radiodifusión. Por ejemplo, la Oficinas de Comunicaciones del Reino Unido, OFCOM, tiene competencias para regular la provisión de los servicios de radio y TV de carácter público a través de normas (Codes) y directrices (Guidelines). De igual forma, la A.G.C.O.M. supervisa el pluralismo informativo de la radiotelevisión italiana (RAI).

Además de lo anterior, incumbe a los Estados miembros elegir el mecanismo destinado a garantizar un control eficaz del efectivo cumplimiento de las obligaciones de servicio público. Sólo podrá considerarse que este organismo desempeña eficazmente su papel en la medida en que sea independiente de la empresa encargada del servicio, como es el caso de los organismos reguladores independientes que encontramos en los países de nuestro entorno para la regulación del sector audiovisual (y también de nuestro CEMA).

- **Segunda condición.- Definición de la misión de servicio público de radio y televisión**

La función de servicio público (“public service remit”) encomendada al operador público debe estar claramente definida por la legislación nacional y/o por otros instrumentos jurídicos relevantes.

La definición de servicio público tiene que cubrir el conjunto de los programas y canales de la operadora a la que se encomienda dicha función y se basará en principios de igualdad material audiovisual, universalidad en el acceso de la ciudadanía a la información, la cultura, la educación, el entretenimiento de calidad, la independencia, el pluralismo, la diversidad y el

equilibrio territorial, la rentabilidad social y aquellos otros que considere el legislador, siempre persiguiendo el objetivo de alcanzar las más amplias audiencias y no sólo aquellas más atractivas desde una perspectiva comercial.

Por tanto, se hace necesario establecer una definición oficial de misión de servicio público, ya que sólo cuando se proporcione una definición oficial podrá la Comisión evaluar si la excepción del apartado 2 del artículo 86 del Tratado es aplicable a sus decisiones con seguridad jurídica suficiente.

Hay que tener claro que la definición de misión de servicio público incumbe en exclusiva a los Estados miembros, que pueden tomar decisiones en la materia en el ámbito nacional, regional o local. En general, esta competencia debe ejercerse teniendo en cuenta el concepto comunitario de “servicios de interés económico general” (SIEG). Sin embargo, dada la naturaleza específica del sector de la radiodifusión, y teniendo en cuenta las disposiciones interpretativas del Protocolo de Ámsterdam, cabe considerar legítima una definición amplia, que confíe a un operador determinado la tarea de ofrecer una programación equilibrada y variada, acorde con su función, manteniendo al mismo tiempo un cierto nivel de audiencia. Dicha definición sería coherente con el objetivo de garantizar la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y garantizar el pluralismo, incluida la diversidad cultural y lingüística.

En cualquier caso, es necesario intensificar el esfuerzo a la hora de proceder a una definición de misión de servicio público que debe ser tan exacta como sea posible. No debe dejar ninguna duda sobre las actividades que el Estado miembro pretende que se incluya o no en la misión de servicio

público. Sin una definición clara y precisa de las obligaciones impuestas al organismo público de radiodifusión, la Comisión no estaría en condiciones de llevar a cabo las tareas que le asigna el apartado 2 del artículo 86, y no podría, por lo tanto, conceder ninguna exención en virtud de dicha disposición.

Y por supuesto, esta misión o desempeño del servicio público debe ser inequívoca a fin de garantizar la viabilidad del control eficaz de su cumplimiento por parte de las autoridades de los Estados miembros.

En este sentido, nos encontramos con la regulación española, que antes de entrar en vigor la Ley 17/2006, debía regirse por el Estatuto de la Radio y la Televisión -aprobado mediante Ley 4/1980-, y cuyo artículo 5 recogía en su redacción original que las funciones que corresponden al Estado como titular de los servicios públicos de radiodifusión y televisión se ejercerán a través del Ente público RTVE. Tras la aprobación del Protocolo de Ámsterdam, y derivado de la exigencia de mayor concreción de la función de servicio público, esta disposición fue modificada mediante la disposición adicional quinta de la Ley 11/1998, con una definición amplia²¹, compatible con la normativa comunitaria en materia de competencia (y no exenta de polémica

²¹ “Uno. La gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión sonora y televisión se ejercerá a través del Ente Público RTVE, al cual se le encomienda, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la función de servicio público que queda definida de la siguiente forma:

La producción y emisión de un conjunto equilibrado de programaciones y canales, generalistas y temáticos, de radio y televisión, que integren programas diversificados, de todo tipo de géneros, con el fin de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales del conjunto de los ciudadanos, garantizando el acceso de la ciudadanía a información, cultura, educación y entretenimiento de calidad”.

desde el sector audiovisual privado español por su a su juicio, excesiva amplitud).

Del mismo modo, la misión de servicio público podría incluir ciertos servicios que no tienen la consideración de programas en el sentido tradicional, por ejemplo, los servicios de información en línea, teniendo en cuenta el desarrollo y la diversificación de actividades en la edad digital y las mismas necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad. Siempre que se amplíe el ámbito de la misión de servicio público para incluir nuevos servicios, la definición y la misión encomendada deben modificarse en consecuencia dentro de los límites del apartado 2 del artículo 86 del Tratado. La Comisión comprobará si los Estados miembros cumplen o no lo dispuesto en el Tratado y esto es así porque la propia Comisión es consciente de que algunas televisiones públicas de otros países de nuestro entorno, que gozan de un sistema de financiación estable que global y periódicamente amortizan con creces los costes del desempeño de su misión de servicio público, tienen la tentación de utilizar y desviar fondos sobrantes y recursos económicos (normalmente obtenidos a través del canon) para la financiación de servicios que en puridad no pueden ser considerados como de radio y televisión (por ejemplo, servicios interactivos o mecanismos para la venta de productos generados por estas televisiones públicas) y que entran en franca y directa competencia con los ofrecidos por empresas privadas. Por tanto, la Comisión se encuentra siempre vigilante en esta cuestión.

Por lo que se refiere a la definición del servicio público en el sector de la radiodifusión, el papel de la Comisión se limita al control de errores manifiestos. No corresponde a la Comisión decidir si debe emitirse un

programa por motivos de servicio de interés económico general, ni ocuparse de la naturaleza o calidad de un determinado producto.

La expresión “*servicio público*”, de acuerdo con lo establecido por el artículo 16 del Tratado de la CE y la declaración (nº 13) aneja al acta final del Tratado de Ámsterdam, debe entenderse que tal como se utiliza en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, se remite a la expresión “*servicios de interés económico general*”, utilizada en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado (también conocidos con el acrónimo SIEG).

Por lo tanto el papel del servicio público, en general, se encuentra reconocido por el Tratado, que recoge en el apartado 2 del artículo 86 lo siguiente:

“Las empresas encargadas de la gestión de servicios públicos de interés general o que tengan carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad”

La interpretación de estos principios, teniendo en cuenta el carácter peculiar del sector de la radiodifusión, se recoge en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, anejo al Tratado

CE, en el cual, tras considerar que “el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación”, se establece que:

“Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público”.

- **Tercera condición: Cálculo de la compensación.**

Los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que ésta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la entidad beneficiaria respecto a las empresas competidoras.

El cálculo y cuantía de la subvención pública a la entidad a la que se encomienda la misión de servicio público de radio y televisión debe ser establecido previamente para no incurrir en el supuesto del artículo 92, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, que considera constituye una intervención financiera incluida en el concepto de ayuda prohibida, la compensación por parte de un Estado miembro de las pérdidas sufridas por una empresa, sin que se hayan establecido previamente los parámetros de tal

compensación, cuando, *a posteriori*, se comprueba que la explotación de determinados servicios en el marco de la ejecución de obligaciones de servicio público no ha sido económicamente viable.

Algún ejemplo adicional sobre la relevancia de esta condición puede encontrarse en las ayudas de Estado que Dinamarca estableció para su servicio público de televisión (STPI de 22 de octubre de 2008, 1º y 2 requisitos Altmark). Al respecto, es también ciertamente interesante la Decisión de la Comisión sobre la financiación de un canal de noticias de 24 horas de la BBC sin publicidad a través de una tasa²².

- **Cuarta condición: Proporcionalidad de las ayudas públicas.**

La compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. El cumplimiento de este requisito es indispensable para garantizar que no se otorga a la empresa beneficiaria ninguna ventaja que falsee o amenace falsear la competencia al reforzar su posición competitiva.

En buena lógica, la presente condición trata de acomparar el montante de la ayuda con el requerimiento que objetivamente debe satisfacerse. Trae causa directa en la intención de evitar sobrecompensaciones que en última

²² Ayuda NN 88/98, DOCE C 238 de 21 de agosto de 1999.

instancia, puedan ser empleadas para fines distintos de los originalmente establecidos para la prestación del servicio público. La nota de la proporcionalidad, por tanto, se configura como un elemento sustancial íntimamente unido al cálculo de la compensación, a la luz del conjunto normativo y doctrinal en la jurisprudencia del TJCE.

- **Quinta condición: Análisis de los costes de la prestación del servicio.**

Las subvenciones públicas concedidas a entidades encargadas explícitamente de obligaciones de servicio público para compensar los costes ocasionados por la ejecución de estas obligaciones, mediante un instrumento jurídico adecuado, como puede ser una Ley, si responden a los requisitos indicados en los cuatro apartados anteriores, tales subvenciones se consideran compatibles con el Tratado de la Unión y por tanto no están sujetas al artículo 92, apartado 1, del Tratado. Por el contrario, la intervención estatal que no cumpla uno o varios de estos requisitos deberá considerarse una ayuda de Estado en el sentido de esta disposición y por tanto incompatible.

En efecto, cuando la elección de la entidad encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones,

teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

- **Sexta: La financiación mixta de los servicios de radiodifusión.**

Las obligaciones de servicio público pueden ser cuantitativas o cualitativas, o ambas cosas a la vez. Independientemente de su naturaleza, pueden justificar una compensación en la medida en que generen costes suplementarios en los que el organismo de radiodifusión no habría incurrido en condiciones normales.

Los sistemas de financiación pueden dividirse en dos grandes categorías: sistemas de «financiación única» y sistemas de «doble financiación» o “mixta”. La «financiación única» incluye los sistemas en que los organismos públicos de radiodifusión se financian únicamente mediante fondos públicos, en cualquiera de sus formas. La categoría de «financiación mixta», como fue en su momento el sistema de financiación de RTVE, abarca numerosos sistemas en los que los organismos públicos de radiodifusión se financian mediante diferentes combinaciones de fondos públicos e ingresos por actividades comerciales, tales como la venta de espacios publicitarios o de programas.

En relación con esta condición sexta, el Protocolo dispone que “*Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión. . .*”. La Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa, precisa que: “*La elección del*

sistema de financiación es competencia del Estado miembro, y no puede plantearse en principio ninguna objeción a la elección de un sistema de doble financiación (que combine fondos públicos e ingresos de publicidad) en vez de un solo sistema de financiación (solamente fondos públicos) mientras no se afecte a la competencia en los mercados pertinentes (a saber, publicidad, y adquisición o venta de programas) en una medida contraria al interés comunitario”.

El Protocolo confirma asimismo este planteamiento en relación con el servicio público de radiodifusión, y establece que no debe afectar “*a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público*”.

Así, en distintos procedimientos abiertos a los Estados francés, italiano o portugués²³, la Comisión ha reiterado de forma sistemática y en lo referido a las medidas de ayuda estatal a las entidades responsables de la prestación del servicio público de radiodifusión, que para que éstas resulten compatibles con el mercado común debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 y en la letra c) del apartado 3 del artículo 87, y lo dispuesto en el Protocolo sobre el servicio público de radiodifusión anejo al Tratado de Ámsterdam.

En el sentido anterior, queda claro que la Comisión considera que las aportaciones de capital y los préstamos otorgados por los Estados, como por

²³ Asuntos 1999/C 340/08 sobre ampliaciones de capital y otras subvenciones específicas a favor de France 2 y France 3, ó 2002/C 85/05 sobre financiación estatal para RTP.

ejemplo nos encontramos en el procedimiento abierto a Portugal en el caso RTP, pueden considerarse pagos de compensación por los costes del servicio público y por lo tanto son compatibles con el Tratado de la CE en virtud del apartado 2 del artículo 86 CE. La Comisión considera que las obligaciones de servicio público de RTP han sido definidas claramente por las autoridades portuguesas y encomendadas oficialmente a RTP en las leyes subsiguientes y en los contratos de servicio público. Ahora bien, la Comisión exige que por el Estado se compensen con creces los costes netos de servicio público para que la ayuda pueda considerarse compatible.

Por tanto, y a la vista de lo dispuesto en el anteriormente citado Protocolo de Ámsterdam, resulta determinante que la financiación del servicio público de radiodifusión por parte de los Estados se realice en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio. Para ello, la financiación pública deberá ser transparente y proporcional. Pasemos pues a analizar brevemente ambos requisitos:

a) Transparencia en la evaluación de las ayudas

Se requiere una definición clara y precisa del concepto de “misión de servicio público” y una separación clara y adecuada entre las actividades de servicio público y las actividades que no son de servicio público. En este sentido cabe -como es el caso actual de RTVE, que la asignación de la función de servicio público se realice para el conjunto de la misión desarrollada y encomendada a la entidad pública de radio y televisión, por lo que a estos efectos no se haría necesaria dicha separación contable, dado que el conjunto

de la actividad desarrollada sería de servicio público, de acuerdo con la definición dada por el legislador español.

Ahora bien, no como un requisito para la financiación, pero sí para la correcta gestión empresarial y su transparencia, se hace necesaria la aplicación de criterios de contabilidad analítica que permitan evaluar de forma correcta y desde una perspectiva de mercado los costos de los distintos programas y actividades de servicio público desarrollados. En el caso de que se considere como misión de servicio público el total de la actividad desempeñada (en su momento ha sido el caso de RTVE) se hace necesaria la aplicación en su gestión de la contabilidad analítica que permita a la Comisión y a las autoridades españolas responsables de la vigilancia del cumplimiento de las misiones de servicio público de radio televisión, realizar su prueba de proporcionalidad como veremos más adelante²⁴.

Las exigencias generales en materia de transparencia se aplican a los organismos de radiodifusión, como recuerda el considerando 5 de la Directiva 2000/52/CE. Estas obligaciones se aplican a los organismos públicos de radiodifusión, en la medida en que se beneficien de ayudas estatales y estén encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general y para las cuales las ayudas no se hayan fijado por un período apropiado con arreglo a un procedimiento abierto, transparente y no discriminatorio²⁵.

²⁴ La Corporación gestiona en la actualidad un programa denominado SAP que integra la contabilidad analítica y financiera de RTVE.

²⁵ Por tanto la obligación de llevar cuentas separadas no se aplica a los organismos públicos de radiodifusión cuyas actividades se circunscriban al suministro de servicios de interés

Como se reconoce por la propia Comisión en su conocida y analizada en este trabajo como Comunicación sobre aplicación de normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión²⁶, en este sector la separación de cuentas no plantea ningún problema particular por el lado de los ingresos, pero puede resultar difícil o incluso inviable por el de los costes. Esto obedece al hecho de que, en el sector de la radiodifusión, los Estados miembros pueden considerar que toda la programación de los operadores se incluye en la misión de servicio público, pero admiten su explotación comercial. Esto es, actividades diferentes comparten en gran medida las mismas fuentes de financiación.

Por estos motivos, la Comisión entiende que del lado de los ingresos, los operadores de radiodifusión deben presentar un informe detallado y preciso sobre las fuentes y cuantía de todos los ingresos derivados de la realización de actividades distintas del servicio público.

Por la parte del gasto, deben determinarse con claridad los costes específicos de las actividades ajenas al servicio público. Además, siempre que los mismos recursos (personal, equipo, material fijo, etc.) se utilicen para llevar a cabo tareas de servicio público y tareas ajenas al mismo, sus costes deben asignarse a partir de la diferencia en los costes totales para la empresa con y sin actividades de servicio público.

económico general y que no ejerzan actividades fuera del ámbito de aplicación de dichos servicios.

²⁶ Comunicación 2001/C 320/04. DOCE C320 de 15 de noviembre de 2001.

b) Proporcionalidad de las medidas.

Solamente sobre la base de una asignación adecuada de los costes e ingresos es posible determinar si la financiación pública se limita verdaderamente a los costes netos derivados de la misión de servicio público y puede, por lo tanto, autorizarse en virtud del apartado 2 del artículo 86 y del Protocolo de Ámsterdam. Así, en el caso de que la entidad a la que se encomiende la misión de servicio público, prestara ésta mediante un conjunto variado de programas en el que todos ellos cumplen con dicho mandato, la contabilidad analítica exigida se erigiría en la herramienta imprescindible para la posible evaluación de la proporcionalidad o no de la subvención asignada por el Estado a la entidad para el cumplimiento de sus misiones de servicio público radiotelevisivo. En cualquier caso, en el supuesto español, existe una limitación en cuanto al dinero invertido en el servicio público, que viene derivado del techo de gasto máximo contemplado en la Ley de financiación de RTVE, como se verá más adelante. En definitiva, no cabría incrementar hasta el infinito, en nombre de una eventual mejora de la calidad prestada, el dinero a invertir en el servicio público propuesto.

En todo caso, en virtud de la Directiva 80/723/CEE²⁷, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que en toda

²⁷ Ver también la Directiva 85/413/CE de la Comisión, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas.

El proyecto de Directiva recoge la doctrina sentada por la jurisprudencia comunitaria derivada de la sentencia Altmark Trans GmbH de 24 de julio de 2003, modificando el artículo 2.1.d), de tal manera que la obligación de llevar una contabilidad separada se

empresa titular de derechos especiales o exclusivos, o encargada de un servicio de interés económico general, que reciba ayudas estatales en cualquiera de sus formas y que realice otras actividades: a) las cuentas internas correspondientes a las distintas actividades estén separadas, entendiéndose que el objeto de esa separación reside en la delimitación clara de lo que es servicio público, respecto de aquello que tiene tal condición (léase por ejemplo, venta de “merchandising”); b) que todos los ingresos y gastos se consignen o asignen correctamente sobre la base de principios de contabilidad analítica aplicados de manera coherente y objetivamente justificables y c) que se establezcan claramente los principios de contabilidad analítica con arreglo a los cuales se mantienen las cuentas separadas.

En todo caso, parece imprescindible que las ayudas estatales no sobrepasen los costes netos derivados de la función de servicio público, teniendo asimismo en cuenta los demás ingresos directos o indirectos procedentes de dicha función. Por lo tanto, el beneficio neto que las actividades no de servicio público obtienen de la actividad de servicio público se tendrá en cuenta a la hora de evaluar la proporcionalidad de la ayuda.

En relación directa con el criterio de proporcionalidad, la Comisión europea cerró su investigación de ayuda Estatal a Dinamarca en mayo de 2004, proceso por el que Bruselas consideró que este Estado financió a la operadora de televisión pública danesa TV2/DANMARK, concluyendo que

aplique a las empresas a las que se haya concedido compensaciones por servicio público que también lleven a cabo actividades ajenas al servicio de interés económico general, cualquiera que sea la calificación jurídica de estas compensaciones con arreglo al apartado 1 del artículo 87 del Tratado de la Unión Europea.

dicha operadora debía rembolsar la cantidad de 84.4 millones de euros aproximadamente más sus intereses, ya que la investigación llevada a cabo mostró que la ayuda que TV2/DANMARK recibió había excedido el costo de cumplir su misión de servicio público en dicha cuantía.

La Comisión recuerda que, como regla general, la financiación estatal de misiones de servicio público no se prohíbe bajo las reglas de ayuda Estatales, con tal de que la financiación pública sea proporcionada al costo neto de la prestación servicio público encomendado. Al calcular el costo neto, la Comisión tiene en cuenta los ingresos publicitarios y los réditos de la publicidad generada por los programas de servicio públicos. En el caso de que no existiesen esos ingresos publicitarios, como en el caso de la BBC o de RTVE, el cálculo lógicamente no puede contabilizar esas partidas.

El análisis llevado a cabo por la Comisión en su decisión está en la línea y por tanto, guarda la debida coherencia jurídica con las decisiones más cercanas en tiempo y materia de la Comisión Europea respecto de la RAI (Italia), France 2 y 3 (Francia) y RTP (Portugal).

Y es que en el marco de esta investigación iniciada en enero 2003 en base a las quejas trasladadas a la Comisión por un operador (privado) danés de televisión comercial, Bruselas evaluó las ayudas del Estado danés de acuerdo con los principios establecidos en *“la Comunicación sobre la aplicación de ayudas de Estado al servicio público de radiotelevisión.”* Dado que para el caso del operador TV2/DANMARK éste realiza actividades de servicio público y de carácter comercial, se constató el exceso de financiación pública por parte del Estado danés, lo que unido a una gestión de bajos precios de la

publicidad en dicha cadena de televisión, generaba un marco anticompetitivo y por tanto un exceso de financiación pública de 84,4 millones de euros, por lo que la decisión de la Comisión establece su reembolso.

6.3.2 Conclusiones

Se puede concluir que en el marco de un modelo de financiación mixta (subvención e ingresos comerciales), apriorísticamente hablando, la financiación pública del servicio público de radio y televisión resulta, como tal, compatible con la normativa comunitaria, tanto de competencia en general como audiovisual en particular, siempre y cuando se adopten una serie de criterios claramente señalados tanto por la normativa comunitaria vigente, como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. De este modo, la corrección o no de las subvenciones públicas a ser otorgadas por el Estado a la entidad a la que se le encomiende la prestación de las obligaciones de servicio público de radiodifusión sonora y de televisión requerirá la observancia del siguiente decálogo de consideraciones:

Primera.- Que la empresa beneficiaria este efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas obligaciones se encuentren claramente definidas mediante un instrumento legal adecuado, como es mediante una ley.

Segunda.- La definición legal de la función de servicio público de radio y televisión tal como se recoge en el Tratado de Ámsterdam puede ser amplia y flexible, a pesar de lo cual se debe estimar que a favor de una mejor gestión y desarrollo de las funciones de servicio público, éstas deben concretarse cualitativa y cuantitativamente en un instrumento adecuado, como una ley o reglamento y ser precisado para los periodos que se determinen, en dichos marcos normativos o mediante la figura de un contrato-programa.

Tercera.- La asignación de la subvención debe ser transparente y dirigida a la financiación estricta del cumplimiento de la misión de servicio público radiotelevisivo encomendado, que abarca la prestación de servicios en línea. Lo anterior exige de una separación clara y adecuada entre las actividades de servicio público y las actividades de carácter comercial que se pudieran realizar (como es la venta de programas o “merchandising”). En este sentido cabe, como es el caso actual de RTVE que la asignación de la función de servicio público se realice para el conjunto de la misión desarrollada y encomendada a la entidad pública de radio y televisión.

Cuarta.- Si se constituye como misión de servicio público el conjunto de los programas y canales difundidos por RTVE (como en la actualidad), esto no implica la necesidad de una separación de cuentas. En lo que se refiere a la compatibilidad de las ayudas públicas, la obligación de llevar cuentas separadas para las distintas actividades realizadas, no se aplica a los organismos públicos de radiodifusión cuyas actividades se circunscriban al suministro de servicios de interés económico general (SIEG) y que no ejerzan actividades fuera del ámbito de aplicación de dichos servicios. La obligación de cuentas separadas se encuentra referida a las distintas actividades realizadas por el organismo público de radiodifusión, lo cual no implica la separación de las distintas actividades en distintas sociedades.

A pesar de lo anterior, se hace necesaria una separación de las cuentas entre las dos esferas, de servicio público y la actividad comercial (venta de productos audiovisuales, etc.), en aras de la transparencia y control de la utilización de los fondos públicos, que permita a la Comisión y a las

autoridades españolas responsables de la vigilancia del cumplimiento de las misiones de servicio público de radio y televisión y de índole económico, realizar su prueba de proporcionalidad y como mecanismo de control que evite posible subvenciones cruzadas. Separación que actualmente es operativa en la Corporación tras la implantación de un sistema informático de contabilidad analítica y financiera.

Quinta.- Que los parámetros para el cálculo de la compensación se hayan establecido con carácter previo al gasto, de forma objetiva y transparente. La compensación debe ser estable y suficiente para el cumplimiento de la función de servicio público, lo que no es incompatible con ingresos comerciales (limitados por ley en condiciones más restrictivas que las establecidas para los operadores comerciales) y se fijará anualmente mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

Los criterios para la determinación de las cuantías de las ayudas públicas se deben recoger en un instrumento jurídico adecuado, que bien puede ser la misma Ley en la que se establezca el Estatuto de los medios de comunicación de titularidad del Estado. La base legal para la determinación de la subvención para la prestación del servicio público debe verse acompañada de un mecanismo adecuado para su determinación en cada ejercicio por la instancia de supervisión y vigilancia que se determine, que permita tener en cuenta las necesidades económicas y objetivos que se fijen anualmente para el cumplimiento de lo estipulado en los contratos programa.

Sexta.- La subvención no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

Séptima.- Cuando la elección de la entidad encargada de ejecutar obligaciones de servicio público radiotelevisivo no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, y se realice mediante designación por un instrumento legal (Estatuto, Ley...), el nivel de la compensación necesaria debe ser calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

En el caso español, la designación como es bien conocido, fue realizada a través de la Ley 17/2006, de 5 de junio. El nivel de compensación, por su parte, fue objeto de estudio durante el proceso de reestructuración de RTVE, que dio paso a la transición del Ente Público a la Corporación. Más tarde, esa compensación fue en última instancia determinada y tasada a través de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de RTVE.

Octava.- No cabe bajo ningún concepto la posibilidad de endeudamiento u otros mecanismos financieros o contables que significaran un aval ilimitado, incompatible con la normativa vigente en materia de competencia;

Novena.- Es necesario que el servicio público se preste efectivamente según las modalidades previstas en la disposición formal entre el Estado y la empresa encargada del servicio. Para ello, es conveniente que una autoridad competente u organismo designado al efecto controle su aplicación. La necesidad de dicha autoridad competente u organismo responsable de la supervisión es evidente en el caso de las normas de calidad, contenidos u otras impuestas al operador radiotelevisivo al que se confía la misión.

Décima.- Incumbe al Estado elegir el mecanismo destinado a garantizar un control eficaz del efectivo cumplimiento de las obligaciones de servicio público. El organismo de supervisión y vigilancia debe ser independiente de la empresa encargada del servicio, como es el caso de los organismos reguladores independientes que encontramos en los países de nuestro entorno para la regulación del sector audiovisual mediante un Consejo del Audiovisual. La autoridad independiente es responsable de la vigilancia del cumplimiento de las misiones de servicio público encomendadas a la entidad para la prestación del servicio público de radiodifusión sonora y televisión que abarca a los servicios de televisión y radio y la prestación de servicios en línea, siempre que estos últimos se incluyan de forma expresa.

6.4 Modelos en funcionamiento en los principales países europeos de nuestro entorno.

Cada Estado miembro de la Unión Europea ha transpuesto a su ordenamiento jurídico respectivo la normativa comunitaria referida a las ayudas de estado a los servicios públicos de radio y televisión adecuando a sus peculiaridades sociales y políticas la incorporación de la regulación tanto de la competencia en este sector, como aquella que concreta las misiones de servicio público a que deben ser desempeñadas por los organismos públicos de radiodifusión.

6.4.1 La encomienda de la misión de servicio público en los Estados de la Unión Europea

El instrumento legal mediante el cual se encomienda el cumplimiento de la misión de servicio público se concreta mediante normas de rango legal en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea. En el caso del Reino Unido, y como una forma de alejar a la corporación británica de radiotelevisión del Parlamento y de sus avatares políticos y así preservar su independencia, se articula dicho mandato mediante la figura de una Carta Real y en el caso alemán dicho mandato se articula a través de la jurisprudencia acuñada por la Corte Constitucional Federal.

Como mandato recogido en una norma de rango legal nos encontramos casos como el portugués, el británico, el francés, el español, el italiano y el de los países nórdicos.

En el caso de Portugal, tras los trabajos del Grupo de Trabajo sobre *“definición de contenidos y obligaciones del nuevo servicio público de Televisión”*, en su Informe de septiembre de 2002, el mandato y los elementos conformadores de la misión de servicio público radiotelevisivo en Portugal se han visto trasladados al texto de la Ley 32/2003, que en su artículo sexto recoge que el Estado portugués asegura la existencia y el funcionamiento del servicio público de televisión en los términos que se detallan el capítulo IV de esa Ley. La finalidad es asegurar una programación de calidad, equilibrada y diversificada -como reza el artículo 47º.1-, que contribuya a la formación cultural y cívica de los telespectadores, promoviendo el pluralismo político, religioso, social y cultural, y el acceso de todos los telespectadores a la información, a la cultura, a la educación y al entretenimiento de calidad, principios que se concretan como obligaciones generales de los concesionarios en el apartado 2 del artículo 47 y en los artículos 48, 49, 50 y 51 de la Ley 32/2003²⁸.

La Televisión Pública francesa desarrolla sus actividades de acuerdo con el marco jurídico definido por la regulación comunitaria en materia audiovisual y por la legislación francesa, en concreto la Ley de 1º de agosto de 2000, que define las misiones generales de servicio público de la sociedad France Televisions, France 3 y France 5 así como a sus organizaciones respectivas. Esta Ley crea el contrato de objetivos y de medios, que fija el

²⁸ El artículo 47º recoge las obligaciones específicas de los operadores que actúan al amparo de una concesión de servicio público de televisión, el artículo 48º lo referido la concesión general de servicio público de televisión, el 49º a los servicios de programas a ser explotados por la RTP, el 50º a los servicios de programas regionales y el 51º a una concesión especial de servicio público de programas especialmente dirigidos a la cultura, la ciencia, etcétera, con una duración de ocho años, autónoma de la anterior concesión.

marco de desarrollo y viene a confirmar las misiones difundidas como de servicio público. La Ley prevé que el Estado francés deberá asegurar una financiación plurianual coherente con sus desarrollos en contrapartida de servicios de calidad y en cantidad. La ejecución del contrato lleva aparejada la obligación de presentar un informe anual ante el Parlamento.

La singularidad británica, que se debe entender como un supuesto matizado de mandato legal, se caracteriza porque las misiones de servicio público se encuentran recogidas inicialmente en la Carta Real desde 1927, por la cual se encomienda a la corporación BBC su prestación en el Reino Unido.

Mediante la Carta Real se establece que el objeto de la corporación BBC, es la prestación de servicio público radiotelevisivo en el Reino Unido y junto a ello la prestación de “otros servicios auxiliares” (“the ancillary Services”).

La vigente Carta Real de 20 de diciembre de 1996, se encuentra desarrollada por el Acuerdo de 25 de enero de 1996 entre el Secretario de Estado de su Majestad y la BBC, mediante el cual se concreta la “Provisión de servicios públicos” de radiodifusión.

En el caso alemán, la implantación del denominado sistema dual en la radiotelevisión alemana condujo a la Corte Constitucional Federal a la formulación de una serie de exigencias de obligado cumplimiento para el legislador a la hora de fijar el marco normativo aplicable a los operadores de televisión privada. Ahora bien, en igual sentido, las entidades de

radiotelevisión de derecho público han sido objeto de múltiples precisiones por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal alemana.

Así, se concreta en dicha jurisprudencia, lo que comúnmente se conoce como “servicio básico” (“Grundeversorgung” en alemán) en el marco de las funciones asignadas a la radiotelevisión pública germana. La jurisprudencia constitucional alemana señala que *“la continuidad de las entidades públicas de radioteledifusión dotadas de una organización interna pluralista constituye una condición esencial para la autorización de operadores privados, los cuales ya por su número no están todavía en condiciones de garantizar una protección pluralista de la diversidad de opiniones en el plano externo, tal y como es norma en el ámbito de la prensa”*.

Por tanto, las entidades de radiodifusión alemanas, en el marco del conocido como Tratado o Convenio sobre el Régimen Jurídico de la radiodifusión, en vigor desde el 1º de enero de 1992, continúan teniendo la función de producir y difundir programas de radio y televisión en el territorio del Estado federado o, tratándose de entidades multirregionales, de los Estados federados que las hayan constituido²⁹.

Por regla general, las entidades Públicas de Radiodifusión de los Estados Federados revisten la forma jurídica de Entidades Públicas de Radiodifusión, constituidas al amparo del derecho de cada uno de los Estados,

²⁹ Como es el caso de Bayerischer Rundfunk, Hessischer Rundfunk, Mitteldeustcher Rundfunk, Norddeutscher Rundfunk, Ostdeutscher Rundfun, Sender Freies Berlin, Süddeutscher Rudfunk, Südwestfunk y Westdeutscher Rundfunk (desde el 1 de enero de 1998 el Südwestrundfunk (SWR)).

o de un convenio entre los mismos, cuyas funciones y estructuras fija el legislador del Estado Federado respectivo.

En el caso alemán, la “*Deutsche Welle*”, es el canal internacional cuya misión fijada por ley es la de emitir programas de radio y televisión para el extranjero, ofrecer a los oyentes y televidentes no alemanes una imagen global y completa de la política, cultura y economías alemanas y presentar y explicar la posición de Alemania respecto de cuestiones de relieve, siendo financiada para ello con recursos federales. También aquí deben citarse la ZDF, una segunda cadena de televisión pública, comenzó su programación en 1963 y la ARD³⁰, organización conjunta de radiodifusoras públicas regionales de Alemania. Fue fundada en Alemania Occidental en 1950 para representar los intereses comunes de los nuevos y descentralizados servicios de radiodifusión de la posguerra, y en particular, para la introducción de una red de televisión conjunta. Es miembro fundador de la UER, creada en 1950. ARD opera muchas otras compañías e instituciones, algunas en conjunto con ZDF: Degeto Film, una empresa de derechos de televisión y compañía productora; el Archivo Nacional Alemán de Radiodifusión (DRA), el Instituto de Tecnología de Radiodifusión (IRT - Institut für Rundfunktechnik), responsable por investigación y desarrollo.

Como consecuencia de la jurisprudencia constitucional federal alemana ya referida sobre “servicio básico” se requiere a los estados Federados a que creen un marco legal positivo que contenga la organización y procedimiento

³⁰ ARD: *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*.

de salvaguarda y garantía de libertad y pluralidad de radiodifusión. Parte del marco legal es el Convenio sobre el Régimen Jurídico de la radiotelevisión cuya séptima (y de momento última revisión) entró en vigor el pasado 1º de abril de 2004. El Convenio fija el papel de servicio público de radiodifusión, descrito como un medio y factor en el proceso para la libre formación individual y la opinión pública mediante la producción y difusión de programas de radio y televisión. Este mandato genérico se concreta en que el servicio público de radiodifusión debe ofrecer una visión global comprensiva de los distintos eventos internacionales, europeos alemanes y regionales referidos a todas las áreas esenciales de la vida. En este sentido el servicio público de radiodifusión en Alemania debe contribuir al entendimiento internacional a la integración europea y a la cohesión social en el nivel de la federación y los Estados Federados. En este sentido los programas deben proveer información, educación, publicidad y entretenimiento y que el servicio público también debe ofrecer programas de contenido cultural.

6.4.2 La misión de servicio público radiotelevisivo en los estados de la Unión Europea

El particular diseño y configuración de los respectivos marcos jurídicos de los Estados miembros ha propiciado que la función y desempeño del servicio público radiotelevisivo haya sido atribuido y concretado a través de instrumentos normativos de distinta naturaleza, ya sea en la propia Ley mediante la que se asigna al operador la prestación del servicio público, como sería el caso portugués, español o italiano; en la legislación de cada uno de los estados federados alemanes; o mediante contratos programa o acuerdos de desarrollo, en los casos de Francia o Reino Unido, respectivamente.

A la hora de concretar los contenidos de la misión de servicio público radiotelevisivo, nos encontramos con dos grandes opciones que van, desde la definición genérica y amplia del caso alemán, a las definiciones pormenorizadas que encontramos en el contrato programa francés o en el acuerdo de desarrollo de la Carta Real en el supuesto británico³¹.

La misión de servicio público en todo caso se concreta tanto en la enumeración de servicios que deben ser prestados y los medios materiales necesarios para ello (como son los canales y programas, tanto nacionales como internacionales), como en los criterios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar la programación radiotelevisiva.

³¹ Consultar junto a este trabajo el anexo “*El servicio público en diversos países de la Unión Europea*”.

Es norma común a todos los ordenamientos de los Estados de la Unión europea, el que se diseñe un marco de principios que deben ser tenidos en cuenta en la prestación del servicio público radiotelevisivo más o menos desarrollado. Así por ejemplo en el caso alemán se hace un pronunciamiento genérico en su ley de 1º de abril de 2004 y en el caso portugués prácticamente se trasladan las conclusiones del Informe de su Grupo de Trabajo del año 2000, que se despliegan en una amplia relación de criterios que deben estar presentes en la programación de la radio y televisión pública.

En cualquier caso, de un examen somero de los datos comparativos existentes en los distintos servicios públicos audiovisuales en países de nuestro entorno, se puede extraer una relación de obligaciones comunes que ineludiblemente deben verificarse en la prestación del servicio público audiovisual.

En esencia se trata de:

- Preservar la independencia del poder político, pero a la vez, debe contribuirse al pluralismo político.
- Garantizar la cultura nacional, simultáneamente con la diversidad cultural.
- Proceder a la satisfacción de las necesidades de una sociedad cada vez más multicultural.
- El derecho de acceso al servicio audiovisual por parte de la ciudadanía.
- Información, formación y entretenimiento.

6.4.3 Criterios de evaluación del coste y fijación de compensación en los Estados de la U.E.

La evaluación de los costes derivados del cumplimiento de las misiones de servicio público encomendadas a los operadores de radio televisión se concreta en los presupuestos económicos de cada uno de los Estados, los cuales tienen en cuenta los contratos programas plurianuales o en el caso británico la Carta Real y sus acuerdos. Dado que en los casos de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania, parte de la financiación del servicio público radiotelevisivo se realiza mediante una tasa o canon girado directamente a los ciudadanos, la cuantía de éste se fija anualmente por el Ejecutivo de cada uno de los Estados en función de las necesidades presupuestarias del siguiente ejercicio.³²

En Alemania, en el marco del conocido como Tratado o Convenio sobre el Régimen Jurídico de la radiodifusión, en vigor desde el 1º de enero de 1992, se reconocen como entidades responsables de la misión de servicio público de radio y televisión a las entidades integradas en la Agrupación de las Entidades Públicas de radiodifusión de Alemania (ARD), que realizan el primer programa de Televisión con cobertura estatal difundiéndose por vía terrestre y cable, junto a un programa regional que es responsabilidad de cada una de las entidades en su respectivo territorio, que recibe la denominación de Tercer canal, ya que el Segundo Canal es competencia de la ZDF de la que son titulares todos los Estados Federados. Las entidades integradas en la ARD

³² Así por ejemplo, en el caso italiano, el artículo 18.3 de la Ley de 3 de mayo de 2004, n. 112, se establece que el Ministro de Comunicaciones fijará el canon que entre en vigor al 1 de enero de cada ejercicio, en el mes de noviembre precedente, de acuerdo con las previsiones de la sociedad concesionaria de la prestación del servicio público radiotelevisivo.

tienen la posibilidad de disponer de hasta un máximo de cinco programas de radio para cada uno de sus territorios respectivos.

Las entidades Públicas de Radiodifusión de los Länder o Estados Federados revisten la forma jurídica de Entidades Públicas de Radiodifusión constituidos al amparo del derecho de cada uno de los Estados o de un convenio entre los mismos, cuyas funciones y estructuras fija el legislador del Estado Federado respectivo. Por tanto no son sociedades capitalistas de titularidad estatal y son fiscalizadas cuantitativa y cualitativamente, en sus finanzas y en el cumplimiento de la misión de servicio público encomendada, por cada uno de los gobiernos de los estados federados y por sus respectivas autoridades independientes para el sector audiovisual.

Tal y como se comentó en el epígrafe anterior, la única entidad de radiodifusión de titularidad estatal es la “*Deutsche Welle*”, cuya misión fijada por ley es la de emitir programas de radio y televisión para el extranjero, ofrecer a los oyentes y televidentes no alemanes una imagen global y completa de la política, cultura y economías alemanas y presentar y explicar la posición de Alemania respecto de cuestiones de relieve, siendo financiada para ello con recursos federales y por tanto fiscalizada por el Gobierno federal alemán.

En Francia tras la Ley de agosto de 2000, en la que se encomienda a France Televisions (FT) la misión del servicio público de radio y televisión nos encontramos con un sistema que se basa en cuatro pilares, a saber: un contrato de objetivos y medios firmado el 20 de diciembre de 2001 por el Estado francés como accionista y FT, de carácter plurianual en el que se fijan los recursos a ser proveídos por el Estado y por la propia FT; una situación

financiera saneada como punto de partida; una financiación global de la misión encomendada y; el reconocimiento de la obtención de recursos diversificados como es el caso de la publicidad.

El Parlamento francés vota anualmente el presupuesto de los tres canales de FT (recursos y cargas). Los recursos públicos son asignados al holding constituido por FT siendo su consejo de administración el responsable de su distribución entre las sociedades que lo conforman.

Desde el reconocimiento de la obtención diversificada de recursos y de acuerdo con la posición mantenida por la Comisión Europea se establece como límite adicional a la empresa pública de radio y televisión una limitación en la obtención de recursos publicitarios a razón de un máximo de ocho minutos de publicidad por hora de emisión.

Portugal, tras las conclusiones alcanzadas en septiembre de 2000 por su Grupo de Trabajo sobre “*definición de contenidos y obligaciones del nuevo servicio público de Televisión*” ha llevado a cabo una redefinición de los criterios del servicio público de radio y televisión de los que resulta responsable para su aplicación y control la Alta Autoridad para la Comunicación Social, como organismo independiente responsable de la regulación del sector audiovisual portugués.

El modelo portugués se encuentra construido sobre la base de un modelo estable de financiación a una entidad concesionaria del servicio de radio y televisión, la “*Radio e Televisao de Portugal*”, a la que se le encomienda por el artículo 48 de la Ley 32/2003, por una concesión de

dieciséis años, la misión de servicio público mediante un contrato en el que se recogen los criterios comunitarios de transparencia en la asignación de los recursos públicos, que exige como contrapartida el cumplimiento de los estándares de eficiencia en su gestión económica y siendo la financiación pública proporcional a los costes.

Los principios de programación contenidos en la misión de servicio público contenidos en la Ley 32/2003, se trasladan al contrato programa de concesión general del servicio público³³, en el cual se establece un sistema de control que verifique el cumplimiento de las misiones de servicio público y la transparencia y proporcionalidad de los flujos financieros asociados, mediante la realización de una auditoria externa anual por una entidad especializada y designada por la Alta Autoridad para la Comunicación Social. Para un mejor y mayor control de las cantidades asignadas, estas se programarán con una periodicidad de cuatro años.

En Italia, Reino Unido y otros Estados de la Unión Europea, la financiación de la televisión pública mediante subvención articulada vía presupuestos de concretos departamentos ministeriales (caso británico para determinados servicios como los prestados al exterior financiados directamente por el Departamento de exteriores) o de forma global para la prestación del conjunto de la misión de servicio público de radio y televisión (como es el caso italiano), se reconoce la posibilidad a sus operadores públicos para realizar actividades comerciales como la venta de programas

³³ El actual contrato concesional ha sido firmado el 22 de septiembre de 2003 entre el Estado portugués y la radio y Televisión de Portugal, SGPS, S.A, con una duración inicial de dieciséis años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 32/2003, de 22 de agosto.

(caso de la BBC) o de obtención de ingresos vía publicidad (en el resto de casos).

La financiación de los operadores públicos de estos países se atiene a los criterios comunitarios de proporcionalidad y transparencia, siendo fijadas las cuantías mediante Ley presupuestaria anualmente en relación con los acuerdos o contratos-programa plurianuales en los que se detallan los objetivos y servicios que se deben cumplir en el marco de la misión encomendada.

La fiscalización del cumplimiento de la misión encomendada y la corrección en la gestión económica es una responsabilidad compartida por los ejecutivos y las autoridades del sector audiovisual de estos países, como son la OFCOM británica o el Garante de las Comunicaciones italiano.

6.4.4 Autoridades independientes de control del cumplimiento de las misiones de servicio público.

En este epígrafe se analiza brevemente el papel de las respectivas autoridades audiovisuales en el control de los organismos públicos de radio y televisión de los principales países de nuestro entorno.

El antecedente más directo lo encontramos en el Cuarto Informe de la Comisión, de 6 de enero de 2003, relativo a la aplicación de la Directiva 89/552/CEE de “Televisión sin Fronteras”, la Comisión Europea, refiriéndose a su política audiovisual señala que *“los organismos reguladores no deben depender del Gobierno ni de los operadores; que los aspectos relativos al contenido son esencialmente nacionales por naturaleza, puesto que están directa y estrechamente relacionados con las necesidades culturales, sociales y democráticas de una sociedad determinada; por tanto, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la reglamentación de los contenidos es una responsabilidad primaria de los Estados miembros; que la convergencia tecnológica requiere una mayor cooperación entre los reguladores implicados (infraestructuras de comunicación, sector audiovisual, competencia, etcétera, y que por último; los organismos reguladores pueden contribuir al desarrollo y la aplicación de medidas de autorregulación”*.

En el caso de Alemania, al contrario que en el campo de las telecomunicaciones, el régimen jurídico de la radiodifusión no es único, pues según su Constitución federal (Ley Fundamental de Bonn), las competencias son asumidas por los distintos Estados federados (o Länder), cuyas Constituciones definen su propio régimen jurídico y son ellos mismos quienes,

mediante la creación de diversos organismos regionales autónomos de la radiodifusión, de derecho público, difunden sus programas a través de tres cadenas, la ARD, la ZDF y la Cadena Regional.

Al corresponder, por tanto, a cada uno de los Länder las competencias sobre televisión, son ellos quienes crean sus propios organismos de control sobre los contenidos difundidos, sin que exista a nivel Federal ninguna autoridad superior, salvo el Grupo de Trabajo de las Instituciones para los Medios Nacionales (ALM) en el que se integran todas las autoridades de cada Länder, y que está compuesto a su vez por el Comité Permanente de Reguladores de cada uno de los Länder (*Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten-DLM*) que actúa a modo de Asociación, sin que ello suponga cesión alguna de sus competencias o menoscabo para la independencia de cada Autoridad audiovisual de los Länder alemanes.

No obstante, debido a la fuerte atomización, y para regular la emisión de programación de difusión para toda Alemania, se aprobó en los años ochenta el Convenio Estatal para la radiodifusión en la Alemania unificada de 1987, reformado en 1991 y posteriormente en 1996, que supuso además la incorporación al ordenamiento jurídico interno alemán de la “Directiva de Televisión sin Fronteras”.

En Francia, el Consejo Superior del Audiovisual francés (CSA) se configura como una autoridad independiente que garantiza el libre ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual. Dentro de los límites marcados en el artículo primero de su Ley de creación, tiene entre otras las siguientes funciones básicas dirigidas al sector público radiotelevisivo:

- Asegurar la igualdad de trato y la garantía de independencia e imparcialidad del sector público de la radiodifusión sonora y de la televisión;
- Velar por la libre concurrencia en el sector audiovisual;
- El CSA nombra, por mandatos de cinco años, a cuatro miembros (entre ellos, el presidente) para los consejos de administración de las radios y los canales de televisión públicos. Estas nominaciones afectan a:
 - Radio France
 - Radio France Internationale (RFI), cuyo presidente es elegido por el CSA entre los administradores designados por el gobierno
 - Réseau France Outre-mer (RFO- Red Francia Ultramar)
 - France Télévisions, que agrupa las empresas France 2, France 3 y France 5. Además del presidente, cada una de las personalidades calificadas que forman parte del consejo de administración de France Télévisions también participa en el consejo de administración de una de las empresas France 2, France 3 y France 5
- La atribución de las frecuencias necesarias para la difusión de las emisiones de radio y televisión públicas (Radio France, RFI, RFO/France Télévision: France 2, France 3, France 5), así como la del canal cultural europeo (Arte), es decidida por el CSA sin convocar a candidaturas. Estas empresas gozan, por ley, de una prioridad de acceso a los recursos hertzianos cuando el uso de frecuencias suplementarias resulta necesario para cumplir con sus misiones de servicio público. Esta prioridad se aplica

igualmente a la difusión en modo digital terrestre de los canales de televisión públicos.

- Desde una perspectiva cualitativa, la actividad de control es uno de los ejes principales de la regulación. La aplicación efectiva de las leyes y reglamentaciones, así como los compromisos y obligaciones de los operadores, es decir, todo lo que constituye el marco jurídico de la libertad de comunicación, está subordinado a la posibilidad, en cualquier momento, de controlar que todo ello se cumpla. Una de las misiones confiadas al CSA consiste en garantizar la correcta aplicación de los textos legales franceses al respecto.

En Italia la Ley 31 de julio de 1997 crea la Autoridad para la garantía en las comunicaciones y regula las normas sobre sistemas de las telecomunicaciones y radiotelevisión para Italia, denominando al organismo regulador de las telecomunicaciones y el audiovisual italiano la "Autoridad para la garantía en las comunicaciones".

La Ley de 3 de mayo de 2004, número 112, conocida como Ley Gasparri, reguladora del sistema radiotelevisivo italiano en general y de la RAI-Radiotelevisión italiana S.p.a., en particular, en sus artículos 10 (protección de los menores en la programación televisiva), 11 (Tutela y promoción de la producción audiovisual europea), 12 (gestión del espectro radioeléctrico), y 13 reafirman la competencia de la Autoridad para la garantía de las comunicaciones en todo lo referido al servicio televisivo desde la perspectiva de sus contenidos y defensa de los derechos de los ciudadanos. Pero junto a lo anterior, el Capítulo II de la Ley, bajo la rúbrica de "Tutela de la concurrencia y del mercado" señala la competencia de la "Autoridad" en

esta materia, así como en el Capítulo IV se establece que el servicio público radiotelevisivo en Italia concebido como una concesión que se concreta en un contrato concesional con el Ministerio de la Comunicación, es controlado por la “Autoridad” en lo referido a su financiación y cumplimiento de las misiones de servicio público y con ello de su gestión contable de acuerdo con lo establecido en la citada anteriormente Comunicación sobre ayudas de Estado al servicio público radiotelevisivo (artículos 17, 18 y 19).

En paralelo a la actividad de control sobre la gestión de la RAI, ejercida por la “Autoridad”, la sociedad RAI-Radiotelevisión italiana S.p.a. se encuentra sometida a la disciplina de una sociedad por acciones en todo lo que concierne a su organización y administración (artículo 20). De este modo el consejo de administración, compuesto por nueve miembros elegidos por la asamblea de la sociedad³⁴. El consejo elige de entre sus miembros al presidente el cual deberá recibir el visto bueno de al menos dos tercios de la Comisión parlamentaria de vigilancia del servicio de radiotelevisión.

En el Reino Unido, tras el proceso de fusión de los distintos organismos reguladores del sector de las telecomunicaciones y el audiovisual, nos encontramos con una autoridad independiente denominada OFCOM, Office of Communications, que resulta ser entre otros extremos la Autoridad para el sector público audiovisual que en el Reino Unido está representado por la British Broadcasting Corporation (BBC). La OFCOM, prestigioso regulador

³⁴ Se debe tener en cuenta que a partir de la entrada en vigor de la Ley “Gasparri” se inicia un proceso de privatización parcial de la RAI que tiene como límite la venta de un 10% de sus acciones, con el límite de un 1% por titular. De este modo la asamblea que elige a los miembros del Consejo de administración cuenta con la presencia del Ministerio de finanzas y de otros potenciales accionistas minoritarios.

del sector audiovisual y de las telecomunicaciones, por tanto de naturaleza convergente, es la autoridad encargada de supervisar el desempeño del servicio público realizado por la BBC. En tal sentido, nuestro flamante y non nato Consejo Estatal de Medios Audiovisuales contaría con funciones similares respecto de la Corporación RTVE, a la luz tanto de la ley de creación de la Corporación RTVE, como de la propia Ley General de la Comunicación Audiovisual, tal y como se verá más adelante.

Como se mencionó anteriormente, la BBC opera bajo el régimen jurídico definido por el “Estatuto Real” y un “Acuerdo” que lo desarrolla, aprobados en 1.996 y cuya vigencia es de 10 años, siendo las principales características del Estatuto de la BBC, fiscalizado por OFCOM las siguientes:

- Define su función principal de servir a la democracia, cultura, educación y demás necesidades de las comunidades británicas.
- Reconoce su independencia en materia de elaboración de los contenidos, de programación de los mismos, así como en su dirección y gestión.
- Confirma el impuesto sobre las licencias de emisión que se conceden en el Reino Unido como base de la financiación del citado organismo televisivo.
- Permite la expansión de sus actividades comerciales.
- Apoya la migración a la radiodifusión y producción digital.
 - Establece la obligación de la BBC de elaborar anualmente un Informe de evolución de audiencias y del resultado de la supervisión sobre la imparcialidad, buen gusto y decencia en sus emisiones, realizada por el Consejo de Gobernadores de la BBC.

La estructura de control sobre las obligaciones impuestas a la BBC respecto de sus contenidos radiodifundidos, deja amplio margen de regulación a la propia entidad, si bien establece un organismo para su control y vigilancia, denominado Consejo de Gobernadores³⁵.

Los miembros de este Consejo son designados por la Reina, y su función consiste en asegurar el cumplimiento por la BBC (en sus cuatro emisiones: Inglesa, Escocesa, Gales e Irlanda del Norte) de los objetivos que el Estatuto le asigna.

A este fin, el Consejo es periódicamente informado por el Consejo Nacional de Radiodifusión de Gales, Escocia e Irlanda del Norte, así como por los 10 Consejos Asesores Regionales que representan los intereses de los espectadores y radioyentes.

Como se explica en otros apartados de este informe, la incorporación de la BBC al nuevo escenario tecnológico digital es decididamente “proactivo”, disponiendo de un específico modelo de actividad para la producción y emisión digital, así como la ampliación de sus derechos sobre más espectro radioeléctrico. El contenido de los nuevos servicios tanto de televisión como de la Sociedad de la Información está disponible en la propia página web de la BBC.

³⁵ Este Consejo no emanaría del Parlamento. Más información sobre este Board of Government está disponible en la obra del Catedrático Pere Oriol-Costa: *La crisis de la televisión pública*. Barcelona Ed. Paidós, 1986.

En el caso de Portugal, en el contrato concesional vigente, en sus cláusulas 14ª y 15ª se recogen los términos de la compensación financiera del Estado portugués como contrapartida por el cumplimiento de la misión de servicio público de radio y televisión por parte de la RTP, que se establece con una periodicidad anual que reviste la forma jurídica de una indemnización compensatoria por la prestación de dichos servicios. La cuantía de dicha indemnización se fija anualmente en función del cálculo de los costes de los servicios generales y específicos a ser prestados en cumplimiento de la misión encomendada y que se concretan en el contrato concesional.

La cuantía estimada por el operador se trasladará anualmente antes del inicio del ejercicio presupuestario correspondiente al Gobierno, el cual lo trasladará a los Presupuestos del ejercicio librando al concesionario la cantidad aprobada por el presupuesto para ese año a razón de doceavas partes los días quince de cada mes. La fiscalización y verificación del contrato concesional se efectúa por el Ministerio de Finanzas y por el Ministerio responsable de los medios de comunicación social, todo ello sin perjuicio de la auditoria externa (financiada por la concesionaria) de la que es responsable la Alta Autoridad (cláusula 23ª) que *“tiene por objeto verificar el cumplimiento de la misión de servicio público y la transparencia y proporcionalidad de los flujos financieros a ella asociados”*.

7. La televisión digital terrestre, T.D.T.

La TDT permite la transmisión digital de la señal audiovisual por ondas terrestres o hertzianas, a diferencia del cable, el satélite o internet (IPTV). En Europa, se tomó la decisión estratégica de adoptar la TDT, marcando el año 2012 como última fecha para esa transición desde la señal analógica.

Como en su momento señaló el informe que sobre la TDT realizaron conjuntamente el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC) y la CMT³⁶, esta tecnología implica la transformación del modelo de consumo de la televisión, además de un cambio en la estructura de los contenidos televisivos, merced a la ampliación y calidad de los canales de televisión disponibles y una nueva cultura televisiva de los ciudadanos.

³⁶ Consell del Audiovisual de Catalunya 2002: *La televisión digital terrenal en España. Situación y Tendencias*. CMT. Barcelona.

7.1 *La TDT y TVE. Antecedentes*

Al comienzo de la legislatura el Gobierno había apostado decididamente por el impulso en la implantación de la TDT, tal y como se está haciendo en países de nuestro entorno. Tras esta decisión, se realizó un esfuerzo evidente y la TDT que ya es una realidad en la práctica totalidad de hogares, representa un éxito real y palpable, tanto por la cobertura obtenida como por la oferta de contenidos prestada, a pesar de las vicisitudes económicas y empresariales de algunos de los agentes implicados.

La transformación de TVE y su ulterior digitalización arranca en una historia que comienza hace 55 años, el 28 de octubre de 1956 con la primera emisión oficial de Televisión Española. Sólo pudo seguirse en los apenas 600 televisores que había en Madrid, que costaban 30.000 pesetas (unos 6.250€ a valor 2011). La historia encuentra un punto y aparte el pasado 3 de abril de 2010, cuando se culmina con éxito el proceso transición hacia la TDT, con un “encendido digital” que ha permitido migrar al 100% de la ciudadanía española.

Pero la decisión de cambiar de tecnología en las emisiones audiovisuales se inició en Europa a mediados de la década de los noventa y fue en 1997, durante el gobierno de José María Aznar, cuando se reguló el régimen jurídico de la TDT a través de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

En 1998 se aprobaba el Plan Técnico Nacional de la TDT y el

Reglamento Técnico, otorgándose 14 licencias a la plataforma Quiero TV, pero el intento de desarrollar la TDT mediante esta iniciativa privada fracasó y la plataforma se vio obligada a suspender pagos.

En 1999, tras un concurso aprobado por el Consejo de Ministros, se adjudicó a un único concesionario (carrier) la transmisión de la señal de TDT: el adjudicatario sería Retevisión que a la postre pasaría a manos de Abertis Telecom. La transmisión de la señal consistía en la gestión de:

- Cuatro canales multiplex de cobertura estatal con cuatro programas cada uno (16 programas en total).
- Un canal múltiplex de ámbito estatal con posibilidad de desconexiones territoriales, ocupado actualmente por 5 programas (lo que naturalmente reduce el ancho de banda disponible).
- Un canal múltiplex autonómico con cuatro programas por CCAA.
- Y la previsión de puesta en marcha de sucesivos canales de ámbito autonómico y local.

El reparto de estas capacidades, 21 programas de TDT de ámbito estatal, se otorgaron de la siguiente manera: 14 al operador de TDT de pago Quiero TV; 2 a los operadores de TDT en abierto Veo TV y Net TV; 2 programas a RTVE de los 5 del mismo canal múltiplex digital, quedando los otros 3 para los operadores privados en analógico Antena 3, Telecinco y la antigua Canal Plus. Estos programas carecían de la posibilidad de realizar desconexiones territoriales, hasta que no puso en marcha la red de multifrecuencia digital.

Respecto del canal múltiplex autonómico, correspondió a las autoridades autonómicas el otorgamiento del título habilitante para su explotación, teniendo en cuenta la reserva de dos programas (canales) a las televisiones autonómicas de gestión pública.

Y en cuanto al aspecto local, los Ayuntamientos tenían la posibilidad de ser titulares de uno de los programas que componían cada múltiplex o cederlos a la gestión privada, pudiendo destinar hasta un 20% de la capacidad de transmisión a servicios adicionales y de datos.

Concretamente, fue en el año 2000 cuando se concedieron licencias a los nuevos operadores Net TV y Veo TV, la primera de Prensa Española (hoy Vocento) y la segunda a Unedisa, editora del diario El Mundo, tras la concesión de los correspondientes títulos habilitantes por parte de la Administración central, tras la celebración de un concurso limitado a nuevos entrantes. Estos operadores iniciaron sus emisiones en el mes de junio de 2002.

En 2002 Telecinco y Antena 3 TV comienzan a emitir ya en digital, repitiendo programación (lo que técnicamente se conoce como “simulcast”), pero finalmente, las iniciativas políticas para el impulso de la TDT no se concretaron y se aplazó el plan diseñado por el entonces ministro de Ciencia y Tecnología, Josep Piqué.

La televisión que conocíamos, experimentó un proceso de transformación que proporcionaría a la sociedad innumerables ventajas que comienzan a ser palpables para los ciudadanos: las capacidades técnicas antes

descritas se transforman en algo perceptible para al ciudadano, con la mejora de la calidad de recepción de la señal audiovisual, traducándose en una imagen y un sonido más propios de los soportes informáticos digitales que todos conocemos, al tiempo que se facilita el acceso real a los diversos servicios disponibles de la Sociedad de la Información.

Además de ello, la eficiencia del aprovechamiento del espectro radioeléctrico permite ofrecer más canales de televisión, incrementando de paso el pluralismo que conlleva una mayor oferta de contenidos. Así, este mayor aprovechamiento significa la ampliación de forma sustancial de la oferta potencial gracias a la compresión de la señal (MPEG). Por cada canal radioeléctrico analógico convencional (8mghz) pueden transmitirse entre cuatro y cinco “canales digitales” (denominados programas). No obstante, a mayor calidad de emisión (por ejemplo con canales de Alta Definición que consumen un mayor ancho de banda), menor número de canales.

La TDT también presentaba ventajas evidentes frente a la televisión analógica, como una mayor robustez de la señal, que se traduce en una mejor calidad de imagen y sonido en las emisiones, eliminando interferencias aún a pesar de los problemas atmosféricos (salvo en el caso del llamado “efecto espejo” que se produce en localidades cercanas al mar en verano, como sucedió en el periodo estival de 2010). La TDT ofrece un sonido multicanal, con variaciones simultáneas (plurilingüismo), formato panorámico de 16:9 y un aumento de las modalidades de oferta, gracias a la interactividad a través de canales de retorno (telefónicos o integrados). Éstas son algunas de las ventajas técnicas de la TDT pero no todas: publicidad interactiva, EPG,s

multipantallas, servicios de telebanco, teleasistencia, mejoras de calidad de recepción portátil/móvil, etc.

Pero en estos momentos, una vez conseguida la implantación de la TDT, el horizonte se fija en la conectividad del televisor e Internet. Aquí también será crucial el papel a desempeñar por RTVE en el escenario de lo que se conoce como televisión híbrida o conectada. El nuevo estándar HbbTV está siendo impulsado en nuestro país por RTVE y en Europa lo está siendo a través de la UER, la Unión Europea de Radiodifusión, que engloba a las principales televisiones públicas de nuestro continente. Una vez más, es la televisión pública la que se coloca a la vanguardia de los avances tecnológicos del sector.

7.2 *La TDT y TVE. Desarrollo*

Ya en 2004, la CMT aventuraba el papel que a su juicio, debería desempeñar RTVE en el escenario de la TDT, el cual debería pasar por compaginar, de un lado, la misión de servicio público que le asignaba en la norma en aquel entonces vigente, el Estatuto de la radio y la televisión, – pluralismo, diversidad, etc.- en cuanto a los contenidos y formatos que difundiera y de otro, ser parte activa del proceso de transición al digital en el que todo el sector –desde los operadores de telecomunicaciones, pasando por el audiovisual y la industria del software- están involucrados. El informe Anual de la CMT correspondiente al ejercicio 2004 ya apuntaba una serie de medidas a adoptar en el campo de la TDT.

La TDT ofrece, en definitiva, un nuevo entorno, un nuevo modo de ver y hacer televisión -nuevos modos de producción y entrega de contenidos, nuevas ofertas con formatos digitales que ensanchan y transforman el propio concepto de televisión del que RTVE forma parte-. RTVE tenía que aprovechar por tanto, todo este potencial que las nuevas tecnologías ponen a su disposición, ofreciendo originalidad en el modo en que su misión de servicio público se ha prestado hasta ahora, enriqueciendo y ensanchando su oferta como vehículo para que el ciudadano se integre en la sociedad de la información.

En este sentido, se optó por reforzar la presencia del operador público de televisión estatal, mediante la cesión de cinco programas digitales ampliables a tres programas más cuando se produjese el apagón analógico de

la señal, y todo ello en aras a que la televisión pública de titularidad estatal desempeñase un papel destacable en la oferta de contenidos en TDT. Esta decisión no fue accidental y curiosamente, el relanzamiento de la TDT en nuestro país vino prácticamente a coincidir con el 50 aniversario del nacimiento de la televisión en España. Se creyó que este era el modelo que permitiría con mayor grado de seguridad, obtener el éxito en la implantación de esta tecnología en los hogares, como finalmente el tiempo así lo ha confirmado.

Las primeras medidas adoptadas lo fueron en diciembre de 2004, en las que el nuevo Gobierno aprobó la Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la TDT, de la liberalización de la televisión por cable y del Fomento del Pluralismo. Esta norma disponía una serie de aspectos y objetivos a perseguir en la implantación de la TDT en nuestro país, fruto del trabajo y consenso alcanzado, entre otros, con los distintos agentes del sector. Así, la Ley disponía que:

- ✓ El Plan incluía un Proyecto de Ley de Medidas Urgentes con el objetivo de disponer de un marco legal adecuado que canalice el impulso de la Televisión Digital Terrenal, liberalice el servicio de difusión de radio y televisión por cable y fomente el pluralismo.

- ✓ El Plan Técnico Nacional de Televisión Digital se modifica antes del verano de 2005 (29 de julio). Se asignaron las frecuencias para nuevos programas en digital terrestre de cobertura estatal (libres por la desaparición de Quiero TV) que iniciaron sus emisiones el 30 de noviembre de 2005.

- ✓ Se adelanta de 2012 a 2010 la fecha límite del período de transición a la Televisión Digital Terrestre (Apagón analógico).
- ✓ Se coordinaron las fechas de lanzamiento de las televisiones de cobertura estatal con las autonómicas y locales digitales.
- ✓ El Gobierno y el sector acordaron el impulso de la TDT en España.

Dos meses después se aprobó el Reglamento Técnico y la Prestación de Servicios de TDT y en abril de 2005, con la oposición del PP, se aprobó el Proyecto de Ley de Impulso de la TDT, que además aprueba el paso a televisión generalista de Canal + analógico, que pasó a llamarse Cuatro, y un nuevo canal, La Sexta³⁷ y determina la fecha del apagón analógico, que se

³⁷ El nuevo canal, conocido como La Sexta, nació como una oferta audiovisual que representaba ideológicamente una posición marcadamente progresista, respecto de las restante cadenas privadas en abierto hasta entonces existentes. Comenzó a emitir en pruebas en el mes de diciembre de 2005, y sus emisiones regulares comenzaron a finales de febrero de 2006. Su accionariado estaba formado por la mexicana Televisa y un conglomerado de la principales productoras de contenidos audiovisuales (GAMP) formado por Globomedia, Mediapro, además de la multinacional WPP, de la productora El Terrat, Baint y BBK. Durante el último trimestre de 2012, La Sexta sería objeto de una operación de concentración por la que el operador privado Antena 3 TV S.A. terminaría absorbiéndola, quedando su participación en el accionariado del operador resultante en un 14% en el mejor de los escenarios de cumplimiento de objetivos de la nueva cadena.

El origen de su entrada en el mercado audiovisual formaba parte y respondía a la necesidad de ampliar la pluralidad hasta entonces existente en el panorama mediático español, dominado por dos grandes cadenas privadas en abierto cuya participación accionarial más relevante estaba en manos de capital extranjero (Mediaset en el caso de Telecinco, y RTI y Planeta-De Agostini, en el caso de Antena 3 TV), un canal privado de acceso condicional y la televisión pública de ámbito estatal que en 2004-2005 aún no disponía del nuevo marco regulatorio aplicable al servicio público.

llevó a efecto en abril de 2010. La Ley 10/2005 fue finalmente aprobada en el mes de junio de ese año, regulando diversas medidas de carácter urgente para el desarrollo e implantación de la TDT. Al mes siguiente, se aprobaría el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre mediante el Real Decreto 944/2005 de 29 de julio. Este reglamento entre otras cuestiones, cambia el planteamiento de la TDT al fomentar la relevancia de los operadores tradicionales ya existentes frente a nuevos operadores entrantes, a la vez que pivota más sobre los canales en abierto frente a la opción de un planteamiento, por aquel entonces más posibilista, hacia la TDT de pago que como todos conocen, sería una modalidad que terminaría siendo regulada y aprobada en agosto de 2009.

En efecto, se procedió en noviembre de 2005, a ofrecer y distribuir nuevos canales de TDT, que habían quedado desocupados tras la desaparición del operador de pago Quiero TV³⁸, con el objetivo es favorecer la efectiva transición desde la tecnología analógica a la digital terrestre. Al final, se acordó ofrecer una capacidad adicional a los operadores de televisión para impulsar la TDT, primando a RTVE en el reparto de canales o múltiplex.

De esta manera, el citado RD 944/2005 reserva a RTVE para su explotación mediante gestión directa dos canales: un canal múltiplex digital de cobertura estatal con capacidad para efectuar desconexiones territoriales (MFN) y otro canal múltiplex de frecuencia única (SFN) sin esa capacidad para las desconexiones territoriales, es decir, como los atribuidos al resto de

³⁸ Quiero TV inició sus emisiones en mayo de 2000, y cesó sus emisiones en abril de 2002.

televisiónes privadas, con lo que en conjunto se prima y estimula a la televisión pública estatal con una capacidad muy superior (justo el doble) a la de sus competidores privados, individualmente contemplados³⁹, con objeto de que pueda configurarse como una auténtica “locomotora” de la TDT y de los nuevos servicios que lleva aparejada la denominada Sociedad de la Información. En cualquier caso, se salvaguardó el hecho de que la gestión técnica de esos múltiplex de RTVE perteneciera y lo ejerciera en exclusiva la propia Corporación y no ningún agente externo (por ejemplo Abertis Telecom). Este aspecto es de una relevante importancia, pues posibilita un aprovechamiento más eficaz de la capacidad de emisión atribuida, algo de lo que han carecido los operadores privados que han tenido que compartir un mismo canal múltiplex y han tenido que optar por ponerse de acuerdo en la gestión de sus emisiones.

Cronológicamente, el 12 de diciembre del mismo año, todos los operadores firman el contrato para la explotación de 20 canales en un acto oficial que significó el lanzamiento de la TDT. Esta cesión ha garantizado, en contrapartida, el compromiso por parte de estos operadores de desarrollar un sector de la TDT innovador, con servicios interactivos adicionales a la mera distribución de señal, asunción que a la postre no se ha visto verificada, al menos desde la perspectiva de la introducción de interactividad.

³⁹ Conforme a la Disposición adicional quinta del Plan Técnico Nacional de la TDT, cada múltiplex de cobertura estatal o autonómica integrará al menos cuatro canales o programas digitales susceptibles de su explotación las 24 horas del día.

Más tarde, concretamente el 7 de septiembre de 2007, el Gobierno aprobó el conocido como Plan Nacional de Transición a la TDT⁴⁰. Con este documento quedan fijados los plazos y planes de transición que desembocarían en lo que se conoció como “apagón analógico y encendido digital”. Se fijó el 3 de abril de 2010 como fecha de cese de las emisiones de televisión analógica terrestre. Igualmente, se establece un cronograma de ampliación de la cobertura hasta alcanzar niveles de 95% y 98% de la población en 2010 con una serie de hitos intermedios y cuatro grandes fases temporales para el apagado progresivo de la señal analógica⁴¹.

⁴⁰ Se puede consultar en la siguiente vínculo:

<http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf>

⁴¹ Contempladas en el Plan Nacional de Transición a la TDT:

- "Fase 0": Proyectos piloto de Fonsagrada y Soria. 1% de la población. Límite: 31 de diciembre de 2008.
- "Fase I": Núcleos de población con menos de 500.000 habitantes. 11,6% de la población. Límite: 30 de junio de 2009.
- "Fase II": Núcleos de población de entre 500.000 y 700.000 habitantes. 19,8% de la población. Límite: 31 de diciembre de 2009.
- "Fase III": Núcleos de más de 700.000 habitantes. 67,6% de la población. Límite: 2 de abril de 2010.

•
La "**Fase 0**", dio comienzo en el municipio de Fonsagrada, en la provincia de Lugo, que se convirtió, el 5 de abril de 2008, en el primer municipio español donde se realizó el apagón analógico. Seguidamente, en la provincia de Soria, el 23 de julio de 2008, 51.026 habitantes de 161 localidades, además de la capital, dejaron de recibir las emisiones analógicas de las cadenas nacionales según el proyecto piloto Soria TDT; el ensayo cubría aproximadamente la tercera parte de la superficie provincial y no fue completo dado que las emisiones de las cadenas locales y los grupos de televisión regionales siguieron en sus canales analógicos. En el momento del "apagón" piloto en Soria, la Junta de Castilla y León no había otorgado todavía ninguna concesión de TDT para canales locales ni regionales.

La "**Fase I**" dio comienzo el 27 de junio de 2009, con la previsión de apagado analógico para más de 4 millones de ciudadanos, comenzando en Cantabria, en las zonas de Castro-Urdiales, Laredo y Santoña, y continuando los días 30 de junio y el 22 de julio en varias

A finales de 2011, los ciudadanos ya podían recibir cerca de 40 canales de TDT, entre los de ámbito estatal, autonómico y local. Los canales de TDT estatales fueron distribuidos a razón de cinco para TVE, tres canales para Telecinco, Antena 3 y Cuatro, y dos canales para Net TV, Veo Televisión y La Sexta. Antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 11/2009, el cuadro de canales estatales era el siguiente:

localidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla La Mancha, Cataluña, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Melilla, Murcia y Navarra.

Algunos de estos proyectos se retrasaron, por problemas de calidad y cobertura, más allá del límite fijado en el 30 de junio de 2009. Estos se produjeron durante octubre en Palencia (Villamuriel de Cerrato), Zamora (Norte y centro), Segovia (Navacerrada) y la parte de Soria no apagada en la "Fase 0", finalizando el día 31 de octubre de 2009 con los apagados de Vitoria (Álava), Almonaster la Real (Huelva), Baza (Granada) y Cuevas de Almanzora (Almería).

La "**Fase II**" comenzó de manera adelantada al previsto 31 de diciembre de 2009. El 10 de diciembre se produjo la primera actuación de esta fase en Monreal (Zonas de Navarra, La Rioja, Zaragoza y Vitoria), siguiéndole el 14 Manresa (Barcelona) y dos zonas de la Comunidad Valenciana, y el 15 San Roque (Cádiz). Seguidamente, a inicio de año, la mayoría de los proyectos establecidos para la "Fase II", terminando con esta fase el 29 de enero de 2010, en que apagará la demarcación de Redondal (Castilla y León).

La "**Fase III**" también adelantó algunos proyectos a diciembre de 2009, que tienen la misma o más cobertura de televisión digital sobre la analógica, y una implantación adecuada. Así, el 30 de marzo de 2010 se realizó el apagón analógico en toda España, excepto en varios municipios que tuvieron que esperar al 2 de abril para dar el adiós definitivo a la era analógica.

	RTVE	Gestevisión	Antena 3 TV	Prisa	Imagina	Vocento	Unedisa
Canales vigentes	La 1 La 2 Clan TVE 24 Horas Noticias Teledeporte	Telecinco FDF Telecinco La Siete	Antena 3 Antena.Neox Antena.Nova	Cuatro CNN+ 40 Latino	La Sexta Hogar 10	Intereconomía Disney Channel	Veo 7 Sony TV en Veo
Canales extra		Cincoshop		Canal Club			Tienda en Veo
Canales previstos 2010	Culturales TVE Internacional TVE HD						

El cuadro de canales de TDT de ámbito nacional en 2011, una vez que el conjunto de operadores ha relanzado su oferta audiovisual⁴², contrasta vivamente con la oferta analógica existente en 2006:



⁴² Una vez completado el despliegue de los nuevos canales multiplex o mux cada una de las 6 TV nacionales privadas dispone de la capacidad equivalente a un mux, TVE de 2 mux, 2 mux autonómicos y 1 local, enriqueciendo la oferta de contenidos TDT.

En un origen, la oferta de canales de TVE estaba conformada como sigue:

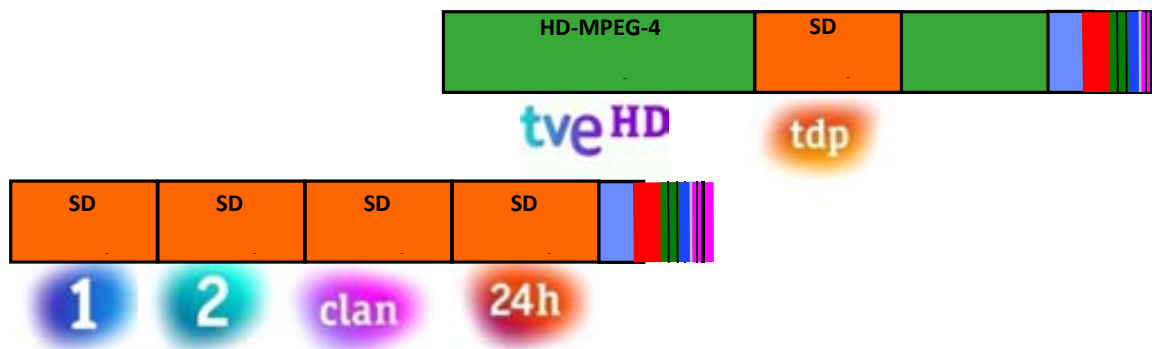
Operador	Canal	Año creación	Distribución en origen	Distribución actual	Propiedad
RTVE	La 1	1956	Analógica	Total	RTVE
	La 2	1967	Analógica	Total	RTVE
	Clan TVE	2006	TDT	Total	RTVE
	24 horas Noticias	1997	Vía Digital	Total	RTVE
	Teledeporte	1997	Vía Digital	Total	RTVE

Sin embargo, tras la puesta en funcionamiento de la TDT, la oferta nacional de canales TDT por TVE antes del Real Decreto Ley 11/2009 era ésta:

RTVE	
Canales vigentes	La 1 La 2 Clan TVE 24 Horas Noticias Teledeporte
Canales extra	
Canales previstos 2010	Culturales TVE Internacional TVE HD
Canales extinguidos	50 años

Fuente: Impulsa TDT, agosto 2009

La estructura actual del canal múltiplex de TVE es la siguiente:



Los seis Canales Temáticos que ha producido y emitido TVE para plataformas digitales terrestres, de cable y de satélite (Canal 24 Horas, Teledeporte, Clan TVE, Canal 50 Años, Docu TVE y Canal Clásico) aportaron más de 43.000 horas anuales de emisiones a través de la marca TVE.

Finalmente, los datos de emisión de TVE Internacional, a través de sus programaciones para Europa, América y Asia aportan otras 18.000 horas de contenidos audiovisuales.

En conjunto, prácticamente 85.722 horas anuales de emisión a través de todos los canales de TVE, una media de 234 horas diarias, de alcance autonómico, nacional e internacional, de contenidos generalistas o temáticos, emitidos en sistema analógico o digital, que convierten a RTVE en el grupo audiovisual de referencia a nivel estatal.

A modo de conclusión, merece la pena destacar e insistir en el relevante cambio de política que se ejecutó a la hora de proceder a la implantación de la tecnología digital terrestre en España, abandonando el modelo privado de plataforma de pago y primando la constitución de esa suerte de locomotora pública en que se configuró la Corporación RTVE, tras la decisión del Gobierno de atribuirle el doble de capacidad técnica en la asignación de

canales múltiple, en comparación con el resto de operadores privados de televisión.

Sin embargo, en este contexto de cambio de modelo, no pueden dejar de mencionarse aspectos igualmente significativos y no tan positivos, fruto de la transformación no sólo tecnológica, sino también empresarial del escenario audiovisual. Por ello, quizás uno de los cambios más relevantes en este panorama lo constituye la desaparición del canal informativo CNN+, perteneciente al Grupo Sogecable, que se explica no tanto por el proceso de transformación del audiovisual analógico a la TDT, sino más bien al complejo escenario macroeconómico del sector que vino a reclamar, y obtuvo del Gobierno, el cambio regulatorio necesario⁴³ para impulsar procesos de concentración de medios audiovisuales, respetando unos mínimos requeridos normativamente, bajo la justificación de que las empresas audiovisuales dispusiesen de la fortaleza financiera necesaria para afrontar las inversiones necesarias en este nuevo contexto tecnológico (TDT, HD, etc.).

En efecto, Prisa anunció que no ejercería la opción para un canal de noticias en TDT, contemplada en los acuerdos alcanzados con Telecinco, tras la fusión (y absorción) del Canal Cuatro⁴⁴ con este último operador, ya que en

⁴³ Que se llevó a efecto mediante el Real Decreto Ley 1/2009, de 23 de Febrero de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones., que modificaba el artículo 19 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada

. www.boe.es/boe/dias/2009/02/24/pdfs/BOE-A-2009-3022.pdf

⁴⁴ Según la propia nota de prensa que en su momento distribuyó Prisa, el perímetro de la fusión incluía, en lo referido a la televisión en abierto, “ el conjunto de actividades y todos los recursos humanos y materiales de Cuatro, Sogecablemedia -exclusivista publicitario de Cuatro-, la Compañía Independiente de Noticias de Televisión (CINTV), -que produce el

las negociaciones previas a la operación, se contemplaba que Prisa TV tenía la opción de traspasar la gestión de sus canales de TDT a Telecinco, en tanto que Mediaset (antigua Telecinco) pasaba a ser titular de esta licencia. En cualquier caso, resulta significativo que la desaparición de CNN+ coincidiera con la entrada en el accionariado de Prisa de Liberty Acquisition Holding, fondo de inversión de origen norteamericano.

Finalmente, esta cadena dejó de emitir el 31 de diciembre de 2010, tras prácticamente 12 años de emisión continuada de información, formando tándem competitivo con el canal 24 Horas de TVE.

canal de noticias CNN+ y los informativos de Cuatro- y, finalmente, Sogecable Editorial, tenedora de los derechos musicales generados en Cuatro”.

7.3 *La televisión autonómica pública y la TDT*

En paralelo con el desempeño de la Corporación RTVE en la implantación y desarrollo de la TDT, merece ser destacada la contribución de las televisiones públicas de ámbito autonómico especialmente en el denominado proceso de transición a la TDT. Sirva como ejemplo el papel dinamizador de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, a través de TV3, y su apuesta por el desarrollo de la TDT en Cataluña (además de otros servicios conexos, como la investigación en servicios interactivos o la apuesta decidida por la implantación de la tecnología de Alta Definición).

Lógicamente el punto de partida nace de las cadenas públicas autonómicas integradas en FORTA, que debieron asumir la transición a la TDT. Pero también debe recordarse que no todas las CCAA decidieron dotarse de un servicio público audiovisual, caso de Castilla y León, por ejemplo, en el que su Gobierno autonómico prefirió dejar la iniciativa en manos privadas que generaron el nacimiento de una televisión autonómica privada en esta Comunidad Autónoma⁴⁵.

El panorama de la TDT autonómica de titularidad pública puede

⁴⁵ El anuncio en noviembre de 2008 por parte de la Junta de Castilla y León del concurso para la explotación de dos canales de TDT de ámbito autonómico en Castilla y León propicia la presentación de una oferta conjunta por parte de Canal 4 Castilla y León y Televisión Castilla y León, las dos televisiones privadas de ámbito autonómico existentes hasta entonces en Castilla y León, vinculadas a los empresarios Ulibarri y Méndez Pozo. Inició sus emisiones el 9 de marzo de 2009. Disponible en el siguiente link: <http://www.rtvcyL.es/>

verificarse en el siguiente cuadro elaborado a partir de la información de la asociación Impulsa TDT:

Comunidad	Canal	Canal	Canal	Canal
Andalucía	Canal Sur	Canal Sur 2	C. Sur (previsto)	
Aragón	Aragón TV	Aragón 2 HD		
Asturias	TPA	TPA2		
Baleares	IB3	TV3 Cat	3/24	
Canarias	TV Canaria	TV Canaria 2		
Cantabria				
Castilla-La Mancha	CMT	CMT2		
Castilla y León				
Cataluña	TV3	33	Súper 3-300	3/24
	TV3 HD	3/24	Canal 9	IB3
C. Valenciana	Canal 9	Punt 2	24.9	Canal 9 HDTV
Extremadura	C. Extremadura	Extremadura TV		
Galicia	TVG	G2		
Madrid	Telemadrid	Telemadrid HD	La Otra	
Murcia	7RM			
Navarra				
País Vasco	ETB 1	ETB 2	ETB 3	ETB Sat
Rioja				
Ceuta	RTV de Ceuta	Canal Sur		
Melilla	TV Melilla	Canal Sur		

Canales FORTA
 Canales FORTA en reciprocidad

Fuente: Impulsa TDT, enero 2010

7.4 La televisión local y la TDT

El principal antecedente que condiciona el desarrollo de la televisión local en TDT se encuentra en el Real Decreto 439/2004 de 12 de marzo, aprobado en el último Consejo de Ministros del Gobierno del Sr. Aznar, justo después de la comisión de los tristemente conocidos como atentados del 11-M.

La norma citada presenta una especial relevancia para la TDT por cuanto que la misma representa la aprobación del reglamento de la TDT local, es decir, del Plan Técnico Nacional de la TDT local, que condicionará el futuro de la televisión local en nuestro país.

La aprobación del reglamento de la TDT local implicó la posibilidad de que los municipios pudieran acordar la gestión directa por esas Corporaciones Locales o Ayuntamientos de canales de televisión local digital incluidos en los correspondientes canales múltiplex o Mux, planificados por el Estado. No obstante, eran y son las CCAA las que una vez oídas las peticiones de los correspondientes Ayuntamientos, determinan el número final de canales a gestionar directamente por estos Ayuntamientos interesados, garantizando al menos uno de estos canales (o programas) por demarcación. El resto de canales planificados, son objeto del pertinente concurso o licitación pública para la adjudicación de su explotación a licitadores o solicitantes privados, instado por la propia Comunidad Autónoma.

Es un hecho constatable que desde 2003 hasta aproximadamente 2008 se experimentó una intensa petición de interesados en explotar canales de TDT de ámbito local, quizás con la esperanza de crear sinergias económicas respecto de las actividades empresariales principales de los solicitantes (no sólo grupos de comunicación de clara vocación local o regional, sino también reconocidos empresarios cuyas actividades poco o nada tenían en común con el sector audiovisual).

El reglamento de la TDT local preveía para cada canal Mux una capacidad de 4 canales o programas como mínimo, e incluso se mencionaba la posibilidad de que las CCAA, a la vista de los desarrollos tecnológicos, pudieran incrementar esos canales disponibles

Esta situación de partida, con un esquema de planificación tan ambicioso cuantitativamente, generó un grave problema por la proliferación de un número demasiado elevado de licencias que probablemente no se compadecía ni con las necesidades de los ciudadanos ni con la dinámica del mercado audiovisual local, defraudando las expectativas generadas para los tenedores de esas licencias. Y a todo ello se ha añadido la escasa vigilancia y sanción de las emisiones carentes del correspondiente título habilitante, es decir, ilegales, propiciando un cuadro francamente preocupante para el desarrollo sostenible de este sector.

Así, la asignación de canales múltiplex según el Real Decreto 439/2004 que aprueba el Plan Técnico Nacional de la TDT local supondría más de 200

canales Mux y prácticamente mil canales/programas de TDT local, lo que viene a refrendar la aseveración antes expuesta:

□ 266 canales múltiples asignados en todo el Estado

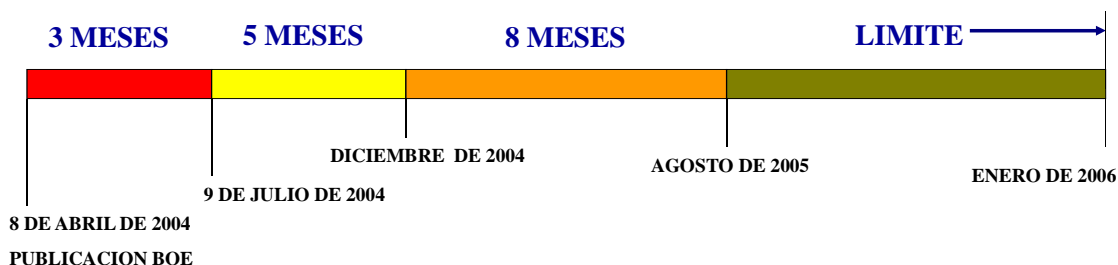
- 1 canal múltiple por demarcación
- Excepción 2 en Madrid
- 4 programas por canal
- TOTAL: 1.064 programas
- 266 para gestión municipal
 - Separada
 - Conjunta





Plan Técnico Nacional TDT local por Comunidad Autónoma		
Canales múltiples (Núm. Programas)		
• Andalucía	58 (232)	283
• Castilla La Mancha	25 (100)	41
• Castilla y León	21 (84)	55
• Cataluña	20 (80)	115
• Galicia	20 (80)	35
• Valencia	17 (68)	122
• Extremadura	17 (68)	20
• Aragón	14 (56)	22
• País Vasco	13 (52)	27
• Madrid	11 (44)	36
• Canarias	11 (44)	47
• Murcia	8 (32)	30
• Asturias	8 (32)	13
• Islas Baleares	7 (28)	25
• Cantabria	6 (24)	10
• Navarra	5 (20)	6
• La Rioja	3 (12)	6
• Ciudad de Ceuta	1 (4)	3
• Ciudad de Melilla	1 (4)	1

(1) Datos AIMC 2002 – Asociación para la investigación de Medios de Comunicación

Por otra parte, los plazos establecidos para la transición a la TDT local eran cuando menos muy reducidos, máxime cuando precisamente es la televisión local la que menor “músculo financiero” posee y por tanto, la que más dificultades iba a presentar a la hora de abordar el proceso de transición, cuyo esquema y plazos se exponen a continuación:

PLAZOS PLAN TECNICO NACIONAL TDT LOCAL



-  Acuerdo de los Ayuntamientos para determinar el modo de gestión
-  Inicio del procedimiento para la convocatoria de los concursos para la adjudicación de los programas a entidades privadas. Adjudicación.
-  En agosto cese de las emisiones de los no adjudicatarios
-  Límite para el inicio de las emisiones en digital de las concesionarias de TDT Local

Adicionalmente, la TDT local también ha tenido que padecer la inacción legislativa derivada de la falta de desarrollo reglamentario de aquellas televisiones de ámbito local que venían emitiendo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 41/1995 de Televisión Local Por Ondas Terrestres. Así, un número relativamente reducido de televisiones locales con amplia tradición y solera, que se han destacado por la prestación de un verdadero servicio público de proximidad en sus respectivas ciudades, como Tele K o como Tele Cardedeu, por ejemplo, se han visto excluidas de la asignación de los correspondientes títulos habilitantes para emitir, una vez celebrados los concursos de TDT local en sus ámbitos territoriales.

Tras esa exclusión, y ubicadas en el limbo de la ilegalidad, las escasas quince televisiones locales históricas de proximidad fueron legalmente reconocidas en la Ley de Impulso a la Sociedad de la Información (LISI)⁴⁶, tras una votación de una enmienda a la ley en el Senado que finalmente aprobó su disposición adicional decimoctava⁴⁷. Sin embargo, tras este aparente triunfo legal, ha quedado sin desarrollar ese reglamento técnico que permitiría planificar las frecuencias correspondientes (su ubicación, cobertura y potencia de emisión) así como preparar los oportunos concursos. Esta tarea

⁴⁶ Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

⁴⁷ Por su interés se recoge literalmente los puntos 1 y 2 de esa disposición 18ª de la LISI:

1. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, mediante Resolución del Secretario de Estado, planificará frecuencias para la gestión indirecta del servicio de televisión local de proximidad por parte de entidades sin ánimo de lucro que se encontraran habilitadas para emitir al amparo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, siempre que se disponga de frecuencias para ello. Tienen la consideración de servicios de difusión de televisión de proximidad aquellos sin finalidad comercial que, utilizando las frecuencias que en razón de su uso por servicios próximos no estén disponibles para servicios de difusión de televisión comercialmente viables, están dirigidos a comunidades en razón de un interés cultural, educativo, étnico o social.

El canal de televisión difundido lo será siempre en abierto. Su programación consistirá en contenidos originales vinculados con la zona y comunidad a la que vayan dirigidos y no podrá incluir publicidad ni televenta, si bien se admitirá el patrocinio de sus programas. La entidad responsable del servicio de televisión local de proximidad no podrá ser titular directa o indirectamente de ninguna concesión de televisión de cualquier cobertura otorgada por la Administración que corresponda.

2. Corresponde al Gobierno aprobar el reglamento general de prestación del servicio, con carácter de norma básica, y el reglamento técnico, en el que se establezca el procedimiento para la planificación de las frecuencias destinadas a servicios de difusión de televisión de proximidad, atendiendo entre otros extremos a las necesidades de cobertura, población y características propias de este servicio.

Dicho reglamento establecerá las condiciones técnicas que deberán reunir las frecuencias destinadas a estos servicios, la extensión máxima de la zona de servicio, la determinación concreta de las potencias de emisión, características y uso compartido del múltiplex asignado para la prestación del servicio y el procedimiento por el que las Comunidades Autónomas solicitarán la reserva de frecuencias para estos servicios, así como el procedimiento de asignación por parte de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones. La planificación del espectro para la televisión de proximidad no será prioritaria con respecto a otros servicios planificados o planificables.

recaía y aún lo sigue haciendo, sobre la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Pero también la introducción de la TDT en el ámbito local ha generado diversos efectos, no siempre positivos. Ciertamente, el esquema diseñado por el legislador permitía la existencia de una enorme pluralidad de oferta local en TDT, quizás deudora de la situación existente con la tecnología analógica. Sin embargo, no es menos cierto que teniendo en cuenta el escaso “músculo financiero” de este tipo de empresas, la delicada situación económica que globalmente y por tanto, sectorialmente ha afectado especialmente a estas empresas y las limitaciones económicas que el ordenamiento jurídico marca para estas cadenas locales (recuérdese a estos efectos, las limitaciones impuestas por la Ley General de la Comunicación Audiovisual a las cadenas de televisión y radio “de proximidad”, relativas a su financiación y patrocinios), la realidad se ha impuesto quedando desiertos numerosos concursos públicos para el otorgamiento de concesiones de TDT, con la devolución de numerosos títulos habilitantes y en definitiva, condenando a la desaparición de un elevado número de televisiones locales, tanto de iniciativa privada, como de iniciativa pública a través de los Ayuntamientos y Corporaciones Locales.

En definitiva, el diseño y planificación de la transición de la televisión local analógica a la TDT local ha constituido con toda probabilidad, uno de los principales errores cometidos por el legislador, cuyos efectos continuamos observando hasta hoy. Por ello se impone una reflexión profunda que sirva de base para avanzar una reforma completa de la televisión local digital,

reduciendo sensiblemente el número de licencias por demarcación, el número mismo de demarcaciones e implementando mecanismos que proporcionen un mayor grado de equidad y justicia en las licitaciones públicas, así como un incremento del control y cumplimiento de los requisitos establecidos en los pliegos de concursos, y específicamente referido a las televisiones públicas locales, en su mayoría explotadas por los Ayuntamientos, la supervisión de un desempeño del servicio público eficaz y transparente.

7.5 Consideraciones adicionales

El desarrollo de la TDT requirió de políticas decididas desde la Administración, dada la importancia y magnitud de las inversiones a realizar, la eventual viabilidad y retorno de esa inversión a corto plazo, impulso decidido que en última instancia propició la migración del sistema analógico al digital.

Como ha podido comprobarse, el papel del operador público de radiodifusión de ámbito estatal, la Corporación RTVE, resultó decisivo por el efecto locomotora generado sobre el resto de operadores de TDT. Así, la conversión decidida por el Ejecutivo de transformar la televisión pública estatal en motor estratégico del desarrollo de la TDT obedecía a tres consideraciones relevantes:

- La primera, respondía a la dinámica de la globalización y concentración de medios que naturalmente tiende a la creación de monopolios y oligopolios en el mercado privado de la comunicación, tanto a la integración vertical con los distribuidores intentando controlar la producción de contenidos, como a la integración horizontal, mediante la generación de grandes plataformas multimedia. En un escenario como el descrito, resulta perfectamente razonable llegar a la conclusión de que sólo un operador potente de televisión de naturaleza pública puede llegar a representar una garantía para la pluralidad, la variedad y la libertad de expresión.

- La segunda motivación encuentra causa porque el mercado audiovisual se orienta, es más, suele tender hacia un estadio de estancamiento

del consumo global en el que la proliferación de ofertas conlleva una segmentación –cuando no atomización- de las audiencias. En ese escenario de fragmentación, el modelo actual de televisión privada en abierto encuentra ciertas dificultades para mantener unos ingresos publicitarios (so pena de incrementar los precios de las inserciones publicitarias) asociados a audiencias o cuotas de *share* cada vez más reducidas. No obstante, la decisión del Gobierno de liberar los recursos publicitarios de RTVE a favor del resto de operadores ha aliviado, cuando no mejorado sustancialmente, este panorama.

En cualquier caso, se ha podido constatar que la multiplicación exponencial de la capacidad de los operadores privados en abierto de ofertar su programación ha traído consigo la tendencia a configurar ofertas de TDT de pago (casos actuales de Gol TV y AXN, que con probabilidad se compaginarán con ofertas de pago de otros operadores, especialmente en sus canales de Alta Definición). Por todo lo anterior, cabe razonablemente avanzar que la televisión pública es la mejor opción para garantizar la existencia de una oferta generalista en abierto que proporcione niveles de cohesión social y acceso universal a contenidos de interés general difícilmente verificables en las ofertas de naturaleza privada.

- La tercera causa es consecuencia de la anterior, en la medida en que la televisión pública es capaz de atraer a la oferta de TDT a importantes segmentos de la población susceptibles de dinamizar el mercado de equipos descodificadores. Ciertamente se ha demostrado que canales como Clan TV, una oferta dirigida a menores, son receptores de las mejores cuotas de audiencia en TDT.

Por tanto, la existencia de una TDT que ha sido impulsada por RTVE, no sólo no deja de tener sentido en un mercado en el que confluyen el desarrollo de la TDT y el proceso de convergencia tecnológica, sino que adquiere una nueva relevancia basada, no ya en la escasez del espectro, sino en el mantenimiento y garantía de la función social de las telecomunicaciones, la más que evidente creación y mantenimiento de un duopolio audiovisual privado y en la necesidad de impulsar desde el Gobierno políticas públicas que hagan viable el desarrollo de la industria audiovisual en sus diferentes facetas y aspectos.

8. Génesis de la transformación

Una vez que la VIII legislatura dio comienzo y el Gobierno se constituyó, se emprendieron los primeros trabajos destinados a la modernización de las estructuras en que descansaba el sector audiovisual.

En esencia, se identificaron tres ejes de acción del Gobierno para acometer la reforma del audiovisual:

- ✓ La regulación de la Radio y la Televisión pública de titularidad estatal
- ✓ Una reformulación del marco general que regula el sector, a través de una Ley General Audiovisual
- ✓ La creación de una autoridad audiovisual independiente que se constituyese como referencia regulatoria del sector, el futuro Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

A ellos, se añadiría la digitalización del sector a través del impulso normativo correspondiente, que traería consigo la inevitable introducción de la televisión digital terrestre (TDT)⁴⁸.

Y así fue. El Plan de Reforma del Sector Audiovisual que impulsó el Gobierno durante la presente Legislatura estuvo integrado por tres grandes

⁴⁸ Finalmente durante la novena legislatura se ha completado con éxito el Plan de Transición a la TDT, finalizando el período de esa transición el 3 de abril de 2010.

normas, la Ley de Servicio Público de Radio y Televisión de Titularidad Estatal (aprobada en 2006), la Ley General Audiovisual y la Ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, estas dos últimas normas se aprobarían en la siguiente legislatura mediante una única ley, así como dos Reales Decretos ya aprobados, que modificaban el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital y el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada. No obstante, era obvia la necesidad de establecer una suerte de prelación u orden de prioridades de las actuaciones a realizar.

La prelación prevista en un principio por el Gobierno pasaba por abordar en un primer momento el marco normativo general del sector a través de una norma que se encargara de codificar, armonizar, liberalizar y modernizar la vieja y dispersa normativa audiovisual española, otorgando la necesaria seguridad jurídica y estabilidad al sector público y privado audiovisual, tanto a corto como a medio plazo, de manera que se pudiera satisfacer la necesidad de contar con herramientas o instrumentos jurídicos modernos y flexibles que dieran respuestas a las necesidades de un sector que se caracteriza por su constante evolución tecnológica, acentuada y más acusada si cabe, en virtud del proceso de convergencia tecnológica entre redes y servicios; en fin, una norma que terminaría siendo con el paso de los años, la actual Ley General de la Comunicación Audiovisual⁴⁹.

⁴⁹ Ley 7/2010 de 31 de marzo. BOE 1 de abril de 2010. Esta relevante norma se encarga de derogar completamente 12 leyes y parcialmente otras 6, además de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico las previsiones contempladas en la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre del 2007.

En paralelo, se comenzarían los trabajos para avanzar en el proceso de introducción de la Televisión Digital Terrestre, la conocida como TDT, ya que el Ejecutivo había identificado esta tecnología como un elemento muy importante para dinamizar el sector audiovisual del país, incluyendo por supuesto su componente relacionada con la fabricación de equipos descodificadores y receptores, además de servir para modernizar el tejido industrial y contar con la posibilidad real que brinda esta tecnología a los ciudadanos de cara a acceder a servicios audiovisuales de última generación con unas prestaciones desconocidas con la tecnología analógica. Era evidentemente una apuesta estratégica de primer orden para el Gobierno, dados los antecedentes patrios en la cuestión⁵⁰ y el obligado proceso de introducción de la TDT en el resto de países de nuestro entorno.

Una vez finalizara la tramitación de la normativa general audiovisual, con la consiguiente creación del consejo audiovisual y culminara la transición a la TDT, y sólo a partir de entonces, el Gobierno abordaría la siempre delicada y difícil cuestión de la radiotelevisión pública estatal, su definición, funciones, controles y financiación, tarea que el entonces Presidente del Gobierno mencionó expresamente en su discurso de investidura en 2004⁵¹. Por tanto, en la hoja de ruta audiovisual del Gobierno no estaba el avanzar en la transformación del Ente Público RTVE en un primer momento de la

⁵⁰ Como se indicó en el epígrafe anterior, el Partido Popular impulsó durante la segunda legislatura del presidente Aznar, la introducción de la TDT. Sin embargo, la experiencia resultó ser un fracaso, dado que el diseño pivotaba sobre el nacimiento de una plataforma privada de pago que, con 14 canales, debería de hacer de locomotora para que los operadores privados de televisión ya existentes se sumaran a la TDT en abierto, y de paso competir con los operadores de cable y satélite. Fue la fallida experiencia de Quiero TV.

⁵¹ <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2004/04/15/discurso.pdf>

legislatura, las prioridades eran otras, y sin embargo, ese esquema se diluyó a la luz de acontecimientos no previstos en aquel entonces.

En efecto, los planes del Gobierno chocaron con la realidad impuesta por distintas variables: en síntesis, la enorme resistencia que se encontró tanto en determinados agentes del sector audiovisual en lo referente a la regulación de ciertos aspectos de la normativa, la oposición de algunos medios de comunicación y creadores de opinión en cuanto al nacimiento de una autoridad audiovisual independiente que se encargase de verificar el cumplimiento de la normativa por aquellos que vinieran obligados a cumplirla y por supuesto, el aviso en forma de advertencia que el propio Gobierno recibió acerca de la insostenible situación y status legal de RTVE a la vista del marco regulatorio diseñado y aplicado en Bruselas, concretamente en cuanto a la exigencia al Gobierno de que todas las ayudas a la reestructuración empresarial de la futura radiotelevisión pública estatal se concediesen antes de la creación de la nueva Corporación RTVE. Estas y otras cuestiones se abordarán más adelante en el epígrafe referido al origen de la reconversión del Ente Público a la Corporación.

En cualquier caso, y en lo que respecta a la filosofía de actuación, el Gobierno tenía clara la necesidad de fomentar y promover acuerdos como planteamiento fundamental a la hora de acometer y desarrollar la regulación del sector en general, y con respecto del proceso de digitalización de la televisión en particular⁵².

⁵² Esta labor se desarrolló finalmente en todas las instancias posibles: en el CATSI (Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio), en el Foro técnico de la TDT y en la

9. Reconversión del Ente Público a la Corporación RTVE

9.1. Origen

Nada más comenzar la VIII Legislatura, y cuando prácticamente se cumplían 50 años del nacimiento de la televisión en nuestro país y 25 años desde la aprobación del Estatuto de RTVE en 1980, el entonces Presidente del Gobierno, J. L. Rodríguez Zapatero dejó clara su decisión de acometer la reforma de la radio y televisión públicas de ámbito estatal. Con tal propósito, respecto de RTVE y del conjunto del panorama de los medios de comunicación de España, dio una instrucción muy clara: *“No quiero que quienes estén en la oposición se encuentren en la situación que nosotros vivimos. Primero, por principios y por compromiso; y segundo, porque algún día los de la oposición seremos nosotros mismos de nuevo.”*

Y es que a principios de 2004 los medios públicos del Estado, Radio Televisión Española en particular, estaban inmersos en una grave crisis de credibilidad y también en una situación financiera insostenible. Con una deuda que, siendo grande ya en 1996, se había multiplicado por cuatro en los ocho años siguientes, superando el billón, con “b”, de las antiguas pesetas. La estructura del Ente no se había adaptado bien a la llegada de las televisiones privadas y los canales autonómicos. Por su lado, los ingresos descendían progresivamente porque la publicidad tenía más sitios en los que invertir, y

Comisión para el seguimiento de la transición a la TDT, en IMPULSA TDT, en el Foro de la Televisión de Alta Definición, etc.

audiencias más repartidas, y los gastos operativos no dejaban de aumentar: el modelo existente hasta entonces resultaba inviable sin los niveles de financiación del Estado que anualmente registraba vía endeudamiento.

Hasta entonces, ningún Gobierno había abordado las reformas que la radio y la televisión públicas del Estado exigían. Era obvio que el coste político y social de esta tarea se antojaba inasumible para las políticas de comunicación de gobiernos anteriores. De hecho, los sucesivos gobernantes parecían haber adoptado ese principio no escrito que dice: “*Yo justifico y afronto tu deuda, por grande que sea, y tú te pones a mi servicio y me tratas bien en los telediarios*”. Tal es así que al comienzo de la VIII legislatura, estaba asentado en el imaginario colectivo, por tanto, dentro y fuera del propio Ente Público, que la Radio Televisión Española era un juguete en manos del Gobierno. Mientras, la deuda continuaba alcanzando cotas históricas, como se constatará más adelante.

Ciertamente, esta idea se había extendido o irradiado a amplios sectores de la sociedad, lo cual generó, por reacción, algunas manifestaciones públicas que reclamaban una transformación profunda de la televisión pública estatal, de entre las cuales debe destacarse, por la representatividad de sus firmantes, a la *Plataforma en defensa de la radio televisión pública*, que en noviembre de 2005 se posicionó en el debate de la reestructuración del Ente Público.

Pero en general, se habían desoído reiteradamente los llamamientos y advertencias que desde la propia sociedad e instituciones de diversa índole, entre ellas la mismísima Comisión Europea, se habían realizado.

Recuperando lo dispuesto en el programa electoral del PSOE en el año 2004, tratado en el correspondiente epígrafe del presente trabajo, y partiendo de un principio general, se enunciaban una serie de medidas: “...creemos que en nuestro país es imprescindible y urgente una reforma de los medios públicos de comunicación que garantice su independencia, el pluralismo político y social y su condición de servicio público”. Tras el correspondiente impulso gubernamental, esta propuesta general, junto con la mayor parte de las restantes propuestas que afectaban al modelo audiovisual público estatal, verían la luz transcurrido el tiempo necesario para la tramitación del texto legal correspondiente, a través de una larga relación de medidas que se adoptaron, entre las que cabría destacar las siguientes: la creación de consejos de redacción, la elección por mayoría cualificada en el Congreso del Presidente y Consejeros de la Corporación, la creación de canales digitales en TVE y la aprobación de un sistema de financiación estable y suficiente para RTVE.

En este contexto, se constataba que en paralelo con la situación de la televisión pública en España, otros países de nuestro entorno habían comenzado y en última instancia culminado, procesos exitosos de transformación de sus televisiones públicas, como en el caso de Francia o Portugal. Por ejemplo, la televisión pública portuguesa, RTP acometió entre 2001 y 2002 un proceso similar, aunque de menor envergadura global, con unos resultados bastante esperanzadores y sin renunciar a su naturaleza de prestador de un servicio público

Además de todo lo anterior, y no siendo menos relevante, más bien al contrario, existían una serie de elementos exógenos que incidieron decisivamente en la decisión de acometer en ese momento, una actuación de enorme envergadura, tanto desde una óptica estrictamente política, como desde una perspectiva social y económica. Y ello porque era necesario garantizar que las sociedades mercantiles que nacerían como consecuencia de la reforma de RTVE, es decir, TVE y RNE, no pudieran acogerse a las ayudas de reestructuración promovidas por Bruselas. La nueva Corporación, por tanto, tenía que nacer libre de lastres, ya que en los tres años siguientes a la constitución de la nueva Corporación no se podrían recibir ayudas para la reestructuración.

En efecto, uno de los principales estímulos fue el que provino de Bruselas: la Comisión Europea exigió al Gobierno que todas las ayudas a la reestructuración empresarial se concediesen antes de la creación de la nueva Corporación RTVE. Concretamente, la Comisión determinó que la financiación pública solamente podía compensar el coste de la prestación del servicio público y que dicha compensación (cuyo importe no podrá superar el "coste neto" de la prestación de dicho servicio incurrido al finalizar el ejercicio) debía establecerse como una subvención en los Presupuestos Generales del Estado de cada año. Es decir, se prohíbe la financiación mediante la garantía implícita e indeterminada del Estado asociada a la naturaleza jurídica del Ente, ya que distorsiona las condiciones de competencia.

Pero además, exigió un compromiso de separación de cuentas que

permitiese una diferenciación de las actividades desarrolladas por la radiotelevisión pública (contabilidad analítica que, previamente a este requerimiento comunitario, ya comenzaba a ser introducida tímidamente en RTVE) para deslindar las cuentas afectas a la prestación del servicio público de aquellas vinculadas a actividades comerciales y por tanto, sujetas a la normativa general del derecho de la competencia. Esta cuestión será tratada con mayor detalle en un epígrafe del presente capítulo, concretamente en el destinado a analizar la posición de la Comisión Europea en el proceso de transformación de la televisión pública estatal y los contactos y relaciones que se mantuvieron con ella durante el transcurso de este proceso.

La adscripción de RTVE a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales dispuesta en la Ley 14/2000, supuso el desarrollo y puesta en práctica del Plan Marco para la Viabilidad de RTVE, suscrito entre el Ente Público y la SEPI a finales de 2001. Este marco de actuación consensuado implicó la determinación de implantar un sistema de contabilidad analítica que permite la verificación y aseguramiento de que las compensaciones económicas vía subvenciones y autorizaciones de endeudamiento, se limitan a la cobertura del coste neto de las obligaciones de servicio público encomendadas al Ente mediante la Ley 24/2001.

Básicamente, cualquier análisis preliminar de la situación, por muy superficial que fuese, está en condiciones de identificar que el modelo existente a principios de 2004 se encontraba en crisis, con un progresivo descenso de la influencia social, costes crecientes, déficits excesivos, un endeudamiento creciente unido a la necesidad de cumplir los requisitos de la

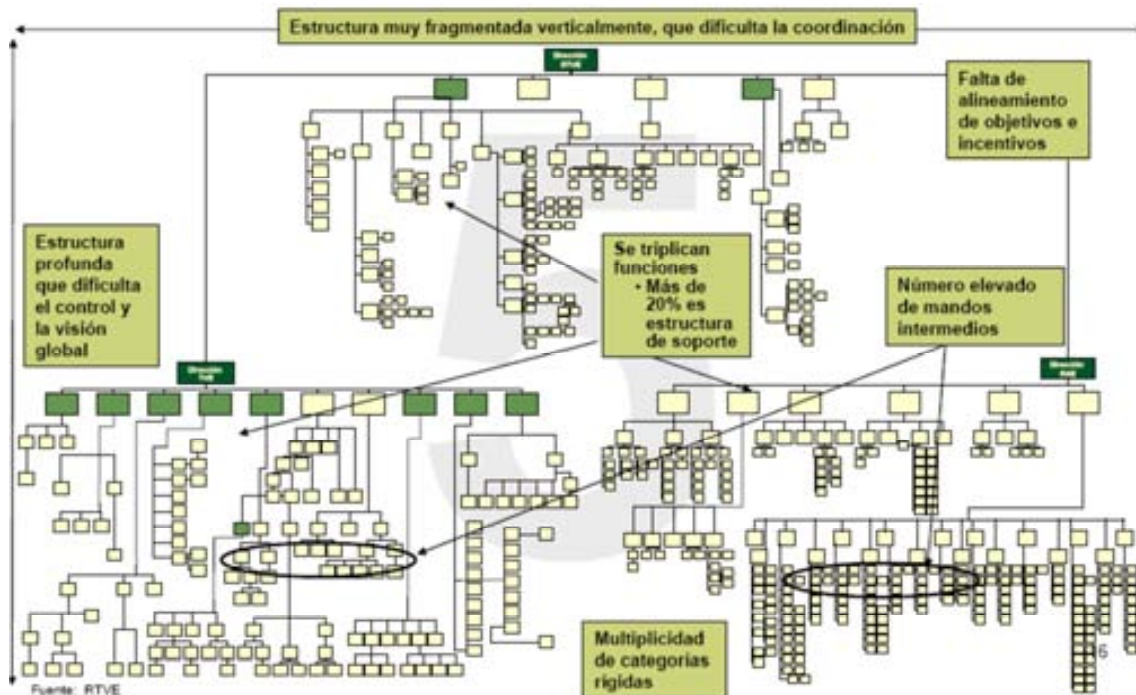
Comisión Europea. Además, el modelo presentaba claras ineficiencias, con duplicidad de funciones (mucha burocracia), una organización manifiestamente mejorable, una oferta de contenidos o programación que no optimiza los ingresos (por ejemplo, algunos costes de programación no parecían especialmente justificados –por ejemplo el fútbol–), y como colofón, RTVE presentaba una estructura no adaptada a la actual organización territorial del Estado. El número de empleados era desorbitado (se situaba en el rango de los 10.000 empleados, incluyendo el personal adscrito a la totalidad de servicios, televisión, radio, servicios centrales, Instituto de la Radio y la Televisión y Coro. En contraposición, por aquel entonces el número de empleados de los operadores privados más importantes, apenas superaba los 1.500 trabajadores de media⁵³). Lógicamente, una de las explicaciones más plausibles ante semejante diferencia en el volumen de masa laboral, obedece al distinto sistema productivo existente en RTVE en contraposición con los operadores privados de televisión, que de manera sistemática recurren a la externalización de las producciones audiovisuales, frente a un mayor grado de producción propia (habitualmente insuficiente desde la perspectiva de los sindicatos) de la Corporación, producción que además es exigida por el Mandato Marco de RTVE y genéricamente, por la Ley 17/2006.

Según el primer diagnóstico realizado por la propia RTVE en relación con la estructura que mantenía, se dibujaba un esquema que incluía los diversos departamentos y direcciones existentes, estructura que

⁵³ Concretamente unos 1600 en Antena 3 Televisión y 1126 en el grupo Telecinco. Fuente: Anuario de la Televisión de GECA, 2004.

generosamente, se podría calificar de excesiva, cuando no de caótica:

Gráfico real de la estructura directiva de RTVE (sin nombres)



Fuente: RTVE. Año 2005

Ciertamente, la dificultad para la gestión de un funcionamiento óptimo de RTVE, atendiendo a la multiplicidad de órganos y estructuras duplicadas, el exceso de departamentos existentes con funciones similares, la ausencia de coordinación y control inter-departamental, y así sucesivamente.

Pero el gráfico citado no era fruto casual de una organización preconcebida en tal sentido, más bien al contrario, era consecuencia de una estructura deficiente articulada en virtud de la habilitación legal contemplada en la norma que regulaba en aquel entonces la televisión pública estatal, el

conocido como Estatuto de la Radio y la Televisión, de 1980. Esta estructura hipertrofiada también fue un factor que contribuyó a lo largo de los años, a unas magnitudes económicas que se explicitarán más adelante, pero que desde el año 2000 al 2003 inclusive se acercaban sólo en ese periodo a cerca de 3.400 millones de euros, según datos de la SEPI en concepto de ingresos operativos del grupo de radio y TV pública nacional. Los ingresos operativos los conforman estos mecanismos: subvención directa, ingresos de publicidad, la venta de producciones propias y otros.

En el año 2004, primer ejercicio de la VIII legislatura, los ingresos operativos aprobados de RTVE fueron de 934 millones de euros, de los cuales 82 correspondieron a la subvención directa, mientras que los gastos sólo de operación estimados alcanzaron los 1.268 millones de euros. Esto es, ya en los presupuestos aprobados por el Gobierno se inducía un déficit operativo (resultado de explotación) de 335 millones.

La inversión en capital, medida por el CAPEX⁵⁴, fue de 42 millones de euros, y el resultado de explotación, que se muestra en el siguiente cuadro para el periodo 1990- 2004, en el 2003 arroja 374 millones de déficit. A esta cifra se le añade el coste de financiar la deuda acumulada y arroja unas pérdidas (resultado ordinario) anuales para el 2003 de 600 millones de euros. Dado que desde 1990 el resultado de explotación año a año de RTVE había sido negativo, el valor acumulado de la deuda a finales de 2003 de RTVE superaba los 7.000 millones de euros, una cantidad a todas luces desmesurada.

⁵⁴ Acrónimo del término inglés Capital Expenditure. Constituye las inversiones de capital que crean beneficios. Es lo que una empresa debe invertir para seguir operando.

EVOLUCION DE PERDIDAS DE RTVE	
Año	PERDIDAS (Millones de euros)
1990	122
1991	234
1992	460
1993	572
1994	555
1995	546
1996	615
1997	692
1998	709
1999	412
2000	637
2001	697
2002	689
2003	600
2004	723
2005	654

Fuente: BOE/SEPI

Con el inicio de la actividad de las televisiones privadas, tras la Ley 10/1988 de 3 de mayo, de televisión privada, comienza una imparable acumulación de pérdidas en RTVE, que van creciendo paulatinamente hasta 1998 y que curiosamente registra un acusado descenso en 1999 debido al impacto conjunto de una serie de medidas coincidentes en el tiempo:

- Un expediente de regulación de empleo que redujo la plantilla en cerca de 1400 trabajadores.

- La venta de la participación de RTVE (un 17%) en la antigua plataforma de televisión por satélite

- Y la recuperación de diversos fondos “atípicos”, como devoluciones del IVA, y la indemnización por la red cedida a Retevisión en 1989.

En definitiva y como es sobradamente conocido, los Presupuestos Generales del Estado venían contemplando anualmente las necesidades financieras del Ente Público RTVE que acumulaban una enorme deuda. Al comienzo de 2004, y con los datos recogidos los presupuestos publicados en el B.O.E. se pueden observar los gastos de financiación de la deuda, las subvenciones y el resultado operativo en el periodo 2003-4 en base a los presupuestos aprobados.

Presupuestos de explotación de RTVE, 2003- 04 (en millones de euros):

CONCEPTOS	2003	2004
Gastos financieros	298,2	256,7
Subvenciones explotación	82,4	82,1
Pérdidas	648,1	623
Financiación ajena a corto	676,9	668

Fuente: BOE/SEPI

De los datos anteriores, se deduce la regla de comportamiento de RTVE en cuanto a su restricción presupuestaria se refiere:

- 1) A través de subvención directa de Presupuestos del estado el grupo RTVE recibía 82 millones de euros al año para su financiación. Esta suma es propuesta por el Consejo de Administración de RTVE al Gobierno (y a la SEPI desde 2001) para su aprobación. Esta suma

cubría apenas el 6,2% de los costes operativos del grupo.

- 2) A través de permiso o autorización de endeudamiento, en las cantidades arriba reflejadas.

Este mecanismo de financiación presentaba un diseño manifiestamente deficiente y unas propiedades no deseables. En primer lugar, el subsidio directo es un mecanismo relativamente transparente de financiar una actividad, de cara al grupo RTVE, a sus rivales en el mercado y a la sociedad. Más aún, si esta subvención es pactada periódicamente a cambio de unas prestaciones tasadas de servicio público y este contrato se hace de modo transparente y se monitoriza su cumplimiento *ex post*.

El recurso a deuda se utilizaba de manera periódica como fuente adicional de ingresos recurrentes. Lo normal es que los costes operativos de cualquier actividad sean recuperados por ingresos generados por la propia actividad, o por la subvención directa pactada *ex ante* y a cambio de unas condiciones de prestación de servicios. La subvención directa en 2004, de 82 millones de euros al año, no cubría siquiera los costes operativos de Radio Nacional de España.

Puede afirmarse que el recurso a deuda es un mal mecanismo de financiación de un servicio. Se trata de una cobertura de costes (en especial los financieros) que se realiza *ex post*, una vez los gastos han sido incurridos. Es decir, no es una fuente de financiación que implique una disciplina en la gestión para el operador. Se trata además, de un recurso adelantado por el

mercado, ya que de otro modo no se explicaría que ningún agente financiero estuviera dispuesto a financiar semejante tamaño de deuda, con respecto al volumen de negocio generado al año. Con lo que la disciplina de la deuda vía coste, no existe.

En síntesis: el Gobierno se encontraba en 2004 frente a un operador público de Televisión en abierto que no estaba sometido a una restricción presupuestaria creíble ni estable. Se trataba de un operador muy relevante en cuanto a la oferta de contenidos que realizaba, con un peso importante en el sector: en aquel momento previo al fenómeno de la fragmentación de audiencias que conllevó la pluralidad de operadores y canales de TDT, los dos canales de Televisión en abierto de TVE obtenían en ese momento, un share (audiencia) de media del 30% del total, el 33% de todo el negocio de la publicidad y el 42% de los ingresos totales generados por el mercado de la televisión en abierto. Al no constar una contabilidad de costes que separase claramente los conceptos de ingresos y de costes inducidos por la actividad de servicio público encomendada a RTVE, se antojaba muy difícil saber cuál sería la financiación estable anual necesaria para que el Ente pudiera sufragar los servicios públicos que sustentaba.

Es obvio que el recurso a la deuda era la vía de financiación más relevante de RTVE hasta 2004. Cualquier empresa tiene este recurso a su alcance, pero el mercado valora la capacidad de pago de esa deuda e impone una disciplina a la empresa en cuanto al volumen (relativo a sus activos o a su cifra de negocio) de deuda asumible a coste razonable. En aquel entonces, el grupo RTVE gozaba de una ventaja que ningún otro operador en el mercado

audiovisual disponía: la deuda, si es aprobada, en una parte significativa, está garantizada por el Estado. Esto hace que no se tenga que enfrentar a una restricción presupuestaria estricta y creíble, como tiene el resto de rivales en el mercado.

En el fondo subyacía un problema de credibilidad en el presupuesto al cual se comprometía anualmente el grupo RTVE, relacionado con dos elementos imprescindibles:

- La garantía de pago del Estado
- La autoridad que controle el comportamiento presupuestario y de gestión del grupo público.

Por un lado, si la deuda en la que incurre RTVE es asumida en su integridad por el Presupuesto público, con garantía de pago total, el mercado de capitales no impone disciplina presupuestaria o de gestión efectiva, precisamente por tratarse de deuda con total probabilidad de ser recuperada en el tiempo.

Por otra parte, no era descabellado sostener que esa disciplina podría venir por el lado de un agente que controlase la gestión efectiva del grupo. La definición de servicios públicos a cumplir, el control de estos objetivos, la eficiencia interna del grupo público, la determinación del presupuesto anual y la aprobación de la deuda incurrida son decisiones que no estaban suficientemente separadas en órganos diferentes. Se trata de decisiones que conllevan una carga de objetivo público, por un lado, para lo cual deben ser

órganos políticos los que marquen objetivos, y por otro lado, decisiones que implican un grado de control sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos a un coste razonable y sin distorsiones especiales a la competencia en los mercados. Se trata entonces, de decisiones y controles que debían quedar bien delimitados y transparentemente ejercidos.

9.2. Antecedentes normativos y jurisprudenciales

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 149.1.27 de la Constitución Española, el Estado dispone de competencia para establecer las "normas básicas" del régimen de prensa, radio y televisión, sin perjuicio de las facultades de desarrollo normativo y ejecución que correspondan a las comunidades autónomas.

En este marco constitucional, en el año 1980 se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, mediante la Ley 4/1980 de 10 de enero, por el que se establecen dos consideraciones básicas: la primera, declarar la televisión como servicio público esencial y la segunda, realizar la reserva para el Estado de la titularidad de este servicio (artículo 1.2). Además, el Estado se reserva la gestión directa del servicio a través de un ente de naturaleza pública (RTVE) y prevé otorgar concesiones a favor de otras entidades públicas, las comunidades autónomas.

La asignación estatal deviene de la voluntad de que la televisión sea un vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como el medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer. La meritada Ley intentó separar a las televisiones públicas de cualquier tendencia política, asegurando el servicio a los intereses generales

En la evolución normativa de la caracterización del servicio público de televisión hay que tener en consideración algún aspecto relevante. En tal sentido, la limitación física del medio o base de difusión como justificación de la declaración de servicio público esencial de televisión se va desvaneciendo a medida que surgen nuevos medios tecnológicos: el cable, el satélite y las plataformas digitales, que abren nuevas posibilidades de difusión.

De esta manera, en un principio tenía la consideración de servicio público la televisión distribuida a través de ondas hertzianas o terrestres, en virtud de la consideración como recurso escaso del espectro radioeléctrico. De igual forma, la televisión por cable fue caracterizada como servicio público, con la carga obligacional que conlleva, y que entre otras cuestiones, se traduce en la obligación de transportar determinadas señales de televisión de terceros operadores que no difunden a través del cable –lo que vino en llamarse, las obligaciones de *must-carry*-.

Contrariamente a lo anterior, la televisión que utilizaba el medio satelital para su difusión no tuvo, normativamente hablando, la caracterización de servicio público. De igual forma, y una vez que la evolución tecnológica lo ha permitido, la difusión de contenidos audiovisuales a través de Internet, utilizando para su recepción redes de banda ancha cuyo ejemplo paradigmático es el ADSL, no ha requerido un especial esfuerzo regulatorio en tanto que sus títulos habilitantes son meras autorizaciones administrativas, por no utilizar recursos demaniales (es decir, de dominio público) como el espectro radioeléctrico.

En la base o el origen de la posterior evolución normativa del concepto de la televisión pública estatal en nuestro país se haya la probablemente deficiente definición del servicio público de televisión.

El servicio público como categoría doctrinal ha sido, desde siempre, uno de los instrumentos teóricos de aproximación al Derecho Administrativo y por ende, al Derecho Público.

Como principio, la declaración de servicio público de una actividad supone la exclusión o al menos la disminución o menor relevancia de la libre iniciativa privada en ese sector. Ciertamente, la anterior afirmación parte de un concepto que en modo alguno es absoluto (léase por ejemplo la situación de la educación, donde los sistemas públicos, privados y concertados conviven en cierta armonía). En el caso del campo audiovisual, la aproximación al concepto de servicio público no puede ni debe suponer la supresión de iniciativa privada, más al contrario, debe definirse de manera precisa lo que se entiende como servicio público para poder deslindarlo de manera correcta del resto de emisiones que no reúnen las características de servicio público. No obstante, no se trata de una tarea fácil de llevar a cabo, habida cuenta de las controversias doctrinales que siempre ha suscitado el debate del concepto de servicio público.

Básicamente, se pueden señalar dos grandes definiciones de servicio público en la doctrina administrativa:

- Aquella que construye el servicio público a partir de la presencia de una persona pública.

- Y la segunda de las definiciones, que estructura el concepto de servicio público a partir de la satisfacción de necesidades públicas, que se concretan en una misión de servicio público.

Y desde una perspectiva constitucionalista, las referencias al servicio público en nuestra Constitución parten fundamentalmente de los artículos 20.3 y 128.

El Art. 20.3 CE dispone que *“La Ley garantizará el acceso (a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público) de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”*.

El párrafo segundo del artículo 128 permite la reserva mediante ley de recursos o servicios esenciales especialmente en caso de monopolio. En todo caso, esta reserva de ley debe entenderse en su sentido más amplio, siendo el legislador el que determine que actividad debe ser considerada esencial. En definitiva, en el Art.128.2 se encuentran los requisitos materiales y formales para atribuir el carácter público de una actividad como la televisión, intervención que deriva de la definición de Estado Social contenida en los artículos. 1.1 y 9.2 de la Constitución.

Más allá del análisis de lo que al respecto puedan disponer las normas legales vigentes en materia de radiodifusión televisiva, la definición de servicio público en este ámbito viene siendo puesta en tela de juicio, no sólo en España, sino en el conjunto de la Unión Europea. A pesar de las discrepancias respecto del alcance de esta definición, todos los interlocutores

que participan en el debate abierto sobre el servicio público de radiodifusión coinciden en señalar que éste sigue siendo esencial para cualquier sistema democrático.

En cualquier caso, el análisis sobre el servicio público de radiodifusión debe partir de lo establecido en el Anexo incorporado al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, más conocido como Protocolo de Ámsterdam, sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros. Este texto da muestra del enfoque común de los países miembros de la Unión Europea y es exponente de una experiencia histórica y de unos valores socioculturales compartidos. La cuestión no estriba, pues, en discutir la viabilidad de un servicio público de radiodifusión, sino en concretar su contenido. No resulta baladí recordar que el propio Tratado de Ámsterdam afirma que los sistemas de radiotelevisión pública de los Estados miembros están directamente relacionados con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación.

También es pertinente recordar que la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificó determinados artículos del Estatuto de la Radio y la Televisión, aprobado mediante la Ley 4/1980, de 10 de enero, en el sentido de encomendar al antiguo Ente Público Radio y Televisión Española la función de servicio público derivada de la gestión directa de los servicios de radiodifusión sonora y televisión.

Se trató de una definición cuando menos escasa, y ausente de una

necesaria concreción técnica, de contenido y de control. No obstante, este bosquejo de definición comenzaba a reflejar la necesidad de un mayor esfuerzo en la concreción de este servicio, aprovechando este esfuerzo para vincular orgánica y funcionalmente la atribución y definición del servicio público y el control parlamentario de las televisiones públicas autonómicas, a lo dispuesto para la televisión pública estatal y ofrecer una serie de principios o criterios generales que debía cumplir la televisión pública para compatibilizar el objetivo de rentabilidad social con el principio de eficiencia económica. Entre los más relevantes cabe destacar los siguientes:

- 1 La producción y emisión de un conjunto equilibrado de programaciones y canales, generalistas y temáticos, con el fin de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales de los ciudadanos, garantizando el acceso a información, cultura, educación y entretenimiento de calidad.
- 2 Afectar tanto a las programaciones de ámbito nacional, como a las dirigidas a ámbitos territoriales de las C.C.A.A., que se orientarán al fomento de las diversidades culturales de cada una de ellas.
- 3 Ofrecer emisiones internacionales para la proyección del Estado español hacia el exterior y la adecuada atención a los residentes españoles en el extranjero.
- 4 Promover el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Se trató de un primer avance en la compleja tarea de abordar una definición precisa de las misiones y funciones que engloban la prestación del servicio público radiotelevisivo. En este sentido, la propia Comisión Europea ha reconocido que teniendo en consideración la naturaleza específica del

sector audiovisual, sería legítima de acuerdo con el Art. 86.2 del TFUE una definición amplia “...que confíe a un operador determinado la tarea de ofrecer una programación equilibrada y variada, acorde con su función, manteniendo al mismo tiempo un cierto nivel de audiencia. Dicha definición sería coherente con el objetivo de garantizar la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y garantizar el pluralismo, incluida la diversidad cultural y lingüística”⁵⁵.

La Comisión Europea se manifestó en el mismo sentido al considerar que es una misión de servicio público de la televisión el “...garantizar la disponibilidad continuada de una variedad de servicios de televisión, en pie de igualdad y sin discriminaciones, a todos los sectores de la población. Esta es una condición sine qua non para que los servicios públicos de radiodifusión cumplan sus especiales obligaciones”.

Respecto de la jurisprudencia del servicio público televisivo, no puede obviarse que la transformación del modelo de los servicios de televisión está presidida por la evolución de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional respecto de la reserva monopolística que el Estatuto de la Radio y la Televisión había establecido en su día.

La asunción por parte de las CCAA del espacio competencial que deja el Art.149.1.27 de la Constitución ha sido bastante restrictiva: algunos

⁵⁵ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. (2009/C 257/01)

Estatutos de Autonomía auto limitaron sus atribuciones, asumiendo competencias en los términos y casos establecidos en el Estatuto de la Radio y la Televisión, a diferencia de la Comunidad Autónoma Vasca, que se atribuyó plenas competencias en la materia (Art.19.1 de su Estatuto).

A modo ilustrativo, se reseñan brevemente algunas de los principales pronunciamientos que sobre el servicio de televisión, ha llevado a cabo nuestro Tribunal Constitucional:

STC 12/1982, de 31 de marzo: esta Sentencia establece la doctrina constitucional en torno a los medios de comunicación, y su derecho a difundir las ideas, comprendiendo el derecho a crear medios materiales a través de los cuales hacer posible la difusión, como consecuencia de la petición formal de la mercantil Antena 3 S.A., de autorización administrativa para poder gestionar y explotar un canal de televisión de ámbito estatal.

La resolución sostiene que la comunicación libre se viola al ponerle obstáculos desde el poder como desde los propios medios de comunicación. Esto conlleva la ausencia de interferencias o intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación. El Derecho fundamental a la libertad de expresión, del que son titulares todos los ciudadanos, implica la protección frente a cualquier injerencia de los poderes públicos y aún frente a la Ley, fuera de los límites constitucionales.

Partiendo de la base de que la televisión es un servicio público esencial,

y de la limitación, tanto física como tecnológica, del espectro radioeléctrico, la sentencia considera que la Administración debe velar por el interés público, lo que supone en última instancia, ponerlo en conexión con el derecho de libertad de expresión y el derecho a la información. Con esta sentencia, el TC admite la existencia del servicio público de televisión.

Finaliza esta Resolución señalando que la pretensión de reconocimiento del derecho a establecer, gestionar y explotar una televisión en todo el territorio nacional requiere, como gestión indirecta de un servicio público, una decisión del legislador para proceder al desarrollo legislativo pertinente (que en el año 1982 no existía).

STC 74/1982 de 7 de diciembre: su origen reside en una petición de creación de televisión privada. El Tribunal establece que el derecho a la libertad de comunicación está limitado por la escasez natural y por cuestiones tecnológicas relacionadas con la emisión mediante ondas radioeléctricas, esto es, lo que ha venido llamándose escasez del espectro. Las emisoras privadas de televisión no están ni impuestas ni impedidas por el Art. 20 de la Constitución. Considera el TC que la creación de las televisiones privadas no es una exigencia jurídico-constitucional sino una decisión política que debe adoptar la vía de la Ley Orgánica, respetando los principios de libertad, igualdad y pluralismo político.

STC 206/1990, de 17 de diciembre: señala que no se puede equiparar la

intensidad de la protección de los derechos primarios protegidos por el Art. 20 de la CE y los que son instrumentales de aquellos, como el derecho a emitir información a través de la televisión. De hecho, textualmente se dice: "la ampliación del ámbito de la televisión privada no significa el reconocimiento de un derecho directo a emitir. Y desde luego del Art. 20 CE, no nace directamente un derecho a exigir sin más el otorgamiento de frecuencias para emitir, aunque sólo sea a nivel local".

STC 168/1993 de 23 de septiembre, que en su Fundamento Jurídico 4º viene a señalar que el Art. 149.1.27 tan sólo reconoce al Estado competencia para emanar normativa básica, mientras que el art. 149.1.21 señala que los aspectos técnicos de la retransmisión son competencia exclusiva del Estado; ambos apartados del art.149.1 "necesariamente se limitan y contrapesan entre sí, impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos".

STC 31/1994 de 31 de enero: esta sentencia estima que la omisión del legislador en la regulación de la televisión por cable equivale a una prohibición de la gestión por los particulares de este tipo de televisión. El TC considera que no se podía demorar la legislación de una actividad que afecta a un derecho fundamental. Este pronunciamiento supuso que, finalmente, el Parlamento tuviera que regular las distintas modalidades de televisión.

STC 127/94 de 5 de mayo: en esta sentencia el Tribunal Constitucional

procede a analizar si son conformes con el texto constitucional las restricciones impuestas por el servicio público. Literalmente llega a la conclusión de que la calificación de servicio público de la radio y la televisión por el legislador implica la garantía de los derechos fundamentales en juego, sin que el servicio público pueda servir para justificar eventuales injerencias de los poderes públicos en la esfera de los derechos de libertad del Art. 20 CE.

9.3. *Mecanismos de financiación de la televisión pública*

Un punto de especial relevancia en el proceso renovador de RTVE era el atinente a la determinación de su modelo de financiación. Por ello, merece la pena recordar, siquiera someramente, los distintos mecanismos posibles. No obstante, no se puede obviar el hecho de que tal y como en su momento mencionaba el anteriormente citado “*informe Tongue,*” no existe un dispositivo perfecto de financiación del servicio público. Con todo, es preciso asegurarse de que tanto la financiación, como la misión u objetivo de servicio público encomendado, se adecuen a los principios en los que se basa la existencia de ese servicio y, sobre todo, quede garantizada firmemente su independencia de las presiones, tanto políticas como comerciales, que habitualmente padecen los diversos organismos audiovisuales de titularidad pública.

A la hora de abordar la financiación del servicio público de radiodifusión, resulta imprescindible guardar la coherencia entre los fines a los que se destina la financiación y la misión de satisfacer de modo adecuado las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad española, a través de la producción, adquisición y emisión de determinados contenidos. Es algo que diversas Comunicaciones europeas vienen tradicionalmente señalando, como la 2001/C 320/04, citada con anterioridad en este trabajo.

Esta misión es por tanto, una obligación sostenida en el tiempo y susceptible, como lo son los individuos y las sociedades, de evolucionar,

transformarse y adaptarse. Es en definitiva, un objetivo complejo de carácter funcional, que evoluciona con el tiempo y que no puede acotarse de forma exhaustiva y *a priori* por su propia dinámica. Resulta por tanto imposible definir de una sola vez, si no es en los términos en que actualmente se define la misión o funciones de servicio público, con qué número de contenidos se satisfacen las necesidades de programación de calidad, diversidad, equilibrio en la programación, intereses mayoritarios o el respeto a las minorías. La propia naturaleza de la actividad lo impide.

Es en este contexto, en el que se analiza la financiación del servicio público, y por tanto, debe observarse en toda su complejidad para poder así conocer cuáles de las distintas vías de financiación permiten a los organismos públicos de radiodifusión cumplir la misión que tienen encomendada. De este conocimiento se deducen algunas características de la propia prestación de la actividad que se considera influyen de forma sustancial en la caracterización y definición de sus fuentes de financiación.

Al análisis basado en la adecuada asignación de recursos para la consecución de los fines para los que están encomendados, es decir, el establecimiento de medidas destinadas a dotar al sistema de gestión de la imprescindible transparencia y permitir así un control cuantitativo sobre su gestión, se deben sumar otros análisis no menos relevantes, complementarios al anterior, pero que de igual modo pueden determinar el éxito o fracaso en la consecución de la misión que tienen encomendada estos organismos, conocidos con el acrónimo PSB (Public Service Broadcasters).

Efectivamente, se debe tener en cuenta que de la correcta selección de los mecanismos de financiación, como aspecto cualitativo, dependerá en igual medida que la gestión eficiente se traduzca en éxito de la misión. Se debe evitar por tanto, no sólo una indefinición en las formas de financiación, sino que esta financiación no suponga un obstáculo o merma en la propia misión que se les encomienda, afectando por ejemplo a su independencia institucional tanto del Gobierno como de la industria publicitaria.

Del resultado de ambos, a saber, una adecuada y proporcionada asignación de recursos, sumado al establecimiento de métodos contables transparentes, resulta un sistema público de radiodifusión consistente en todos sus ámbitos, garantizando su prestación e, igualmente, ofreciendo al sector privado la imprescindible seguridad jurídica que todo modelo de negocio necesita para desplegar su propia actividad y que en todo caso es complementaria y no excluyente.

En este punto, hay que destacar que el sistema de financiación del servicio público existente en España ha sido sistemáticamente rechazado por los operadores privados de televisión, a pesar de que el modelo existente hasta finales del año 2009 contaba con el beneplácito del Parlamento. No en balde, la patronal de las televisiones privadas comerciales, UTECA, ha venido ejerciendo una constante presión sobre los Gobiernos de turno, con el objeto de que se atendiesen las reivindicaciones planteadas por estos operadores⁵⁶, siendo UTECA el vehículo utilizado para instrumentalizar esa labor de lobby,

⁵⁶ Pueden consultarse las notas de prensa y los documentos elaborados por UTECA en <http://www.uteca.com/uteca/>

que finalmente, ha cosechado una parte muy relevante de los objetivos deseados (léase como ejemplo más palmario la transformación del modelo de financiación de RTVE llevado a efecto en 2009).

Cabe recordar someramente los mecanismos de financiación de algunos grupos públicos audiovisuales en la Unión Europea, distinguiendo entre cuatro canales básicos de obtención de ingresos: 1) subsidio directo recurrente, 2) canon, 3) venta de espacios publicitarios y 4) recurso a la deuda.

En tal sentido, es esclarecedor que la Comunicación de la Comisión Europea sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión establezca dos categorías de financiación: sistemas de “financiación única” y sistemas de “doble financiación”. La financiación única incluye los sistemas en que los organismos públicos de radiodifusión se financian únicamente mediante fondos públicos, en cualquiera de sus formas. La categoría de doble financiación abarca numerosos sistemas en los que los organismos públicos de radiodifusión se financian mediante diferentes combinaciones de fondos públicos e ingresos por actividades comerciales, tales como la venta de espacios publicitarios o de programas.

Sin embargo, ante la libertad de los Estados para elegir el sistema de financiación de sus organismos públicos encargados del servicio público de radiodifusión, el Protocolo de Ámsterdam establece que el servicio público de radiodifusión no podrá afectar *“a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés*

común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público". Por ello, se entendió necesario el establecimiento del antes mencionado sistema de contabilidad analítica para permitir la aportación de la necesaria transparencia económica a los radiodifusores públicos.

En suma, desde un primer momento se consideró que cualquier reforma de la radiotelevisión pública estatal debería incluir medidas, en línea con las recomendaciones y decisiones de la Comisión Europea en casos similares, tendentes a garantizar la adecuación de su financiación a las reglas de la competencia y ayudas de Estado. Pero no sólo se debía clarificar esta situación, también las características de la financiación cobraban especial relevancia a la hora de alcanzar la misión para la que están encomendados. Este sentido queda plasmado en numerosos documentos y acuerdos entre los que destacan los siguientes:

a) La *Resolución de Praga del Consejo de Europa* sobre "el futuro de la radiodifusión pública" de 1994. Este documento ha sido reafirmado en numerosas ocasiones y constituye una buena base para comprender el papel y finalidad de la comunicación social en Europa. En él se indica la necesidad de los Estados de mantener, y en el caso de que no exista, desarrollar, un marco apropiado y seguro de financiación que garantice a los radiodifusores públicos cumplir su misión. En este documento se reconocen la variedad de fuentes de financiación, entre las que se incluyen el canon, subvenciones, ingresos publicitarios y de esponsorización, los procedentes de la venta de producciones audiovisuales, etc.

b) Con posterioridad, en 1996 el Consejo de Europa dictó la Recomendación No. R (96)10 sobre *Las garantías de independencia de los servicios públicos de radiodifusión*, que ofrece indicaciones adicionales para comprender el papel fundamental que una adecuada financiación desempeña en el marco de los servicios de radiodifusión pública. En este documento, sin establecer una preferencia sobre una u otra vía de financiación, se señalaba la necesidad de su adecuada selección para salvaguardar la independencia editorial y su autonomía institucional.

c) Finalmente, en 1997 se firma el varias veces citado Protocolo de Ámsterdam sobre “*Los sistemas públicos de radiodifusión en los Estados miembros*”, que es parte del Tratado de la Comunidad Europea. Además de reafirmar el papel de los servicios, su principal importancia estriba en definir con claridad las áreas de competencia de las instituciones europeas y de los Estados miembros con respecto al servicio público de radiodifusión, especialmente en lo relativo a las ayudas de Estado y demás reglas de la competencia.

Por su especial relevancia, hay que detenerse y analizar, si quiera someramente, lo contemplado en la anteriormente citada Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, 2001/C 320/04.

Esta Comunicación tiene por objeto definir o clarificar los principios que la Comisión Europea iba a seguir a la hora de interpretar los Art. 86.2 y Art.87 del Tratado de la Comisión Europea.

Mediante esta Comunicación, la Comisión reconoce que las televisiones públicas europeas se financian con cargo al presupuesto del Estado o en su defecto, a través de un canon impuesto a los poseedores de aparatos de televisión. También contempla que el Estado pueda inyectar capital en forma de subvenciones o condonaciones de deudas que favorezcan a estas entidades públicas de radiodifusión.

También afirma esta Comunicación que las medidas anteriormente descritas favorecen en la mayoría de los casos a las televisiones públicas lo que puede lógicamente acarrear una presunta distorsión de la competencia.

De otra parte, la Comunicación 2001/C 320 tiende a considerar que la financiación estatal de los organismos públicos de radiodifusión influye en el comercio entre Estados miembros, algo que sería evidente en el caso de la adquisición y venta de los derechos de difusión de programas y de publicidad, dado que habitualmente este tipo de transacciones se generan en los mercados internacionales a los que acuden las televisiones públicas para adquirir esos derechos.

Llegados a este punto, merece destacarse una resolución muy interesante en cuanto a la cuestión de las ayudas estatales a las televisiones públicas. En la Decisión de la Comisión Europea de 10 de diciembre de 2003, relativo a las ayudas de Estado de Francia a favor de France 2 y France 3 se trató el concepto de ayuda estatal y su aplicación al ámbito del audiovisual público, especialmente las subvenciones y las dotaciones de capital. La

Comisión abordó un análisis del cumplimiento de los criterios para considerar una ayuda como pública, aceptando que provienen de recursos estatales, que se tratan de ayudas selectivas y distorsionan la competencia y considera la Comisión que afecta a los intercambios comunitarios.

Tras su estudio, la Comisión constató en este caso que la financiación pública otorgada por las autoridades francesas a France 2 y France 3 había sido menor al coste de su actividad de servicio público y, de otra parte, no se pudo identificar ninguna prueba de conducta contraria a la competencia de estas televisiones públicas francesas respecto a su acceso y comportamiento en el mercado publicitario, por lo que finalmente, la Comisión concluyó que las ayudas estatales son compatibles con el mercado común en virtud del artículo 86.2 del Tratado.

A continuación y sin ánimo de realizar una exposición pormenorizada, se explican algunos factores no menos importantes, y quizás menos obvios por sus perfiles no siempre nítidos, que se considera que debían tenerse presentes a la hora de practicar una reforma del modelo de radiotelevisión pública existente hasta 2006.

Se referirán los aspectos cualitativos de las fuentes de financiación, es decir, a la categorización de las vías a través de las cuales se debe dotar al sistema de radiodifusión pública de los recursos necesarios para su misión.

9.3.1 Pros y contras de la financiación vía publicidad

Sintéticamente, la ventaja que tiene disponer de acceso a la venta de espacios publicitarios, radica principalmente en la posibilidad de cubrir los costes del servicio público sin carga directa para el Estado ni el televidente o radioyente, excepto el coste generado por el tiempo de emisión de los anuncios sobre los usuarios. Sin embargo, un acceso sin límites al mercado de la publicidad tiene grandes inconvenientes y de diversa índole, en el medio y largo plazo.

En primer lugar este recurso provee al operador público de una ventaja con respecto a los rivales: al no quedar claro por vía de contabilidad de costes los servicios que son considerados de interés público y los que no lo son, el operador puede estar financiando programaciones comerciales con subsidios públicos, lo cual podría constituir un subsidio cruzado que distorsiona la oferta de los demás.

Otro dato de igual relevancia en contra de una completa o muy elevada financiación vía publicidad, lo encontramos en la afectación a la propia conformación de las parillas de programación.

Por ejemplo, cuanto más se dependa de la financiación publicitaria o del patrocinio, mayor será la capacidad los anunciantes para exigir una programación acorde con el público objetivo de su campaña publicitaria. Mayor dependencia en este sentido generará una televisión de marcado carácter comercial y por tanto, mayores dificultades existirán para abordar

temas no comercialmente explotables o con interés comercial escaso.

Esta dependencia a la larga, puede limitar conseguir los objetivos de servicio público o de interés general que se impongan al operador público. Este factor de dependencia puede impedir la consecución de la misión de servicio público respecto de determinados estratos de población, gustos e intereses minoritarios o a la creación de programación de calidad. La función innovadora, tradicional de los organismos de radiodifusión públicos en Europa, queda seriamente afectada.

9.3.2 Pros y contras de la financiación estatal

Al contrario que el punto anterior, los beneficios de la financiación estatal, ya sea por subvención o por autorizaciones de endeudamiento, disponen de la ventaja de no tener que quedar sujetos los organismos de radiodifusión a la necesidad de tener que agradar al anunciante a la hora de diseñar la parrilla de programación. En este caso, el predominio de la función de servicio público es total y las medidas de control deben ser, por tanto, altas. La programación no se ve afectada por presiones comerciales. En cuanto a claridad y transparencia es un mecanismo atractivo. Dependiendo, de todos modos, de la autoridad que controle por la consecución de los objetivos puede emerger un problema de captura política del organismo.

Efectivamente, un excesivo peso de la financiación pública, puede acarrear igualmente una merma en la prestación de la misión de servicio público. En este caso, la exposición a una excesiva dependencia presupuestaria, genera un riesgo evidente de dependencia que puede traducirse en un intento de afectar, en este caso, a la programación de información política emitida, tanto del Gobierno como de los partidos políticos o autoridades e instituciones públicas.

El riesgo de apoyarse en exceso en esta fuente puede derivar en conductas como evitar difundir noticias o informaciones perjudiciales para los intereses políticos o en no difundir programas o juicios críticos con el Gobierno. Incluso en ausencia de estas posibles presiones, un exceso en la dependencia de esta fuente de financiación puede crear una cierta tendencia a

agradar al poder político para garantizar la subvención o incluso en el peor de los casos, degenerar en autocensura o auto adaptación editorial.

9.3.3 Pros y contras del canon

Se entiende por canon el pago directo del telespectador por la recepción, o mejor dicho, la posibilidad de recepción de servicios públicos de radio y televisión. Es la fuente por excelencia utilizada en todos los Estados de la Unión Europea a excepción de España, Luxemburgo y parcialmente, en Portugal. Se considera una buena forma de financiación pues genera entre el organismo público de radiodifusión y el televidente o radioyente una relación directa o vínculo.

Además de lo anterior, ser consciente de que se está pagando por un servicio incentiva en un doble sentido tanto al radiodifusor público como a la sociedad que lo paga. Esta relación favorece la propia participación del ciudadano en su control, al ser consciente de que paga, exige una contraprestación de calidad. A la vez, dificulta o exige del gestor del servicio una mayor diligencia en su prestación al sentirse más vinculado al ciudadano. En resumen, que exige más del primero en la prestación del servicio público y facilita o estimula el control por el segundo de la misión de servicio público.

Existen distintos métodos utilizados en Europa para su cobro; desde porcentaje que se cobra junto con la factura eléctrica, pasando por un suplemento en el IRPF (caso de Holanda). En ocasiones, parte de lo que se ingresa por este concepto va destinado a otros propósitos como es el caso de Alemania (donde parte de la financiación de las autoridades para el control de

los medios procede del canon⁵⁷), o Francia, donde se utiliza también para financiar archivos y producciones del Instituto Nacional Audiovisual o incluso se consigna como ingresos en los Presupuestos Generales del Estado.

Por lo general, y dado que su cuantía no puede ser muy elevada para no tener rechazo social, su recaudación no suele cubrir la totalidad de los costes por lo que forma parte del sistema de financiación pero no es la única fuente.

Los principales inconvenientes de esta fuente de financiación deben buscarse en los modos de su recaudación. Efectivamente, al ser un pago del ciudadano se configura como un tributo, que en nuestro caso sería una tasa al estar destinado a un fin concreto (si este es el único fin al que se destina). Esta cualidad, exige que sea la ley quien determine su porcentaje y formas de recaudación, lo que nos lleva de nuevo al problema de la posible captura política y merma en la independencia de la institución. Los mismos peligros que existen respecto de las subvenciones públicas son predicables en este caso, incrementándose el riesgo si quien decide sobre su porcentaje o cuantía no es el Parlamento sino el Gobierno.

Este problema ya ha sido detectado en los Estados que lo aplican y se presentan como soluciones:

- a) Su fijación debe ser por el Parlamento mediante la aprobación de una ley

⁵⁷ Según los últimos datos disponibles, la cuota mensual del canon en los hogares alemanes, se tenga o no receptor de televisión, se mantiene en los 17,98 euros/mes hasta 2016.

b) La ley debe ser clara en los mecanismos de actualización del canon, evitando al máximo la discrecionalidad.

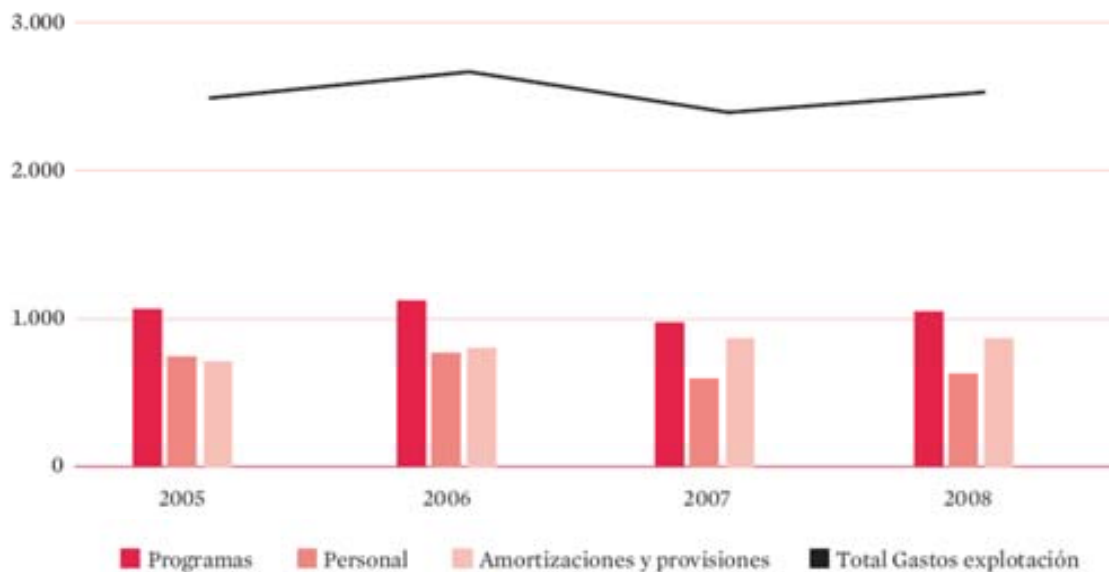
c) La recaudación debe quedar al margen del control directo de los Gobiernos

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que a pesar del eventual coste político que pudiera generar o acarrear, este mecanismo se configura como el más adecuado para consolidar e incluso fortalecer la financiación de la Corporación RTVE, sustituyendo con esta medida la tasa que finalmente grava los ingresos tanto de los operadores privados de televisión (ya sean en abierto o de pago) como de los operadores de telecomunicaciones.

9.3.4 Implicaciones económicas del mecanismo elegido

Tras esta breve exposición teórica de las ventajas e inconvenientes de principales sistemas de financiación conocidos, debe recordarse que tradicionalmente, en nuestro país la vía de financiación más relevante de la televisión pública estatal (y autonómica) había sido el recurso a deuda. Este mecanismo se revelaba ineficaz para el control de los objetivos de servicio público de la televisión y para la monitorización de su disciplina presupuestaria. En general, siempre se tuvo la convicción, plasmada en diversos informes elaborados por instituciones como el Consejo de Estado o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de que los mecanismos de financiación de los servicios públicos de televisión debían ser transparentes con los fines marcados, no distorsionar los objetivos del mercado común y respetar la normativa relativa a las reglas de competencia, tal y como se recoge en el Protocolo de Ámsterdam y la Comunicación de la Comisión Europea con respecto a ayudas del estado a los entes públicos de radio y televisión (en esencia, los principios de transparencia y proporcionalidad) citados con anterioridad.

A lo anterior, hay que añadir el problema de los costes tradicionalmente asociados al funcionamiento de las televisiones públicas. Concretamente, la estructura de costes de la televisión pública en el período comprendido entre 2005 y 2008 era la siguiente:



Fuente: datos UTECA-Deloitte, *Análisis Económico de la Televisión en España en 2008*

Según se describe en el informe de “*La industria audiovisual en España 2010, escenarios de un futuro digital*”, elaborado por Corporación Multimedia⁵⁸, en 2008 las inversiones en programación de RTVE y la FORTA supusieron el 42% de los gastos totales, un porcentaje que apenas ha variado en los ejercicios posteriores. Aunque en términos netos el ‘consumo de programas’ sigue siendo superior en las entidades públicas que en las privadas que emiten en abierto, ambas cifras tienden a acercarse en el tiempo por el aumento del número de operadores comerciales y por la relativa contención del gasto público en este capítulo, que en 2008 presentaba una cantidad semejante a la de 2005. Además, a la luz del análisis de los datos obtenidos, el valor de la producción del conjunto de contenidos de la televisión pública es en esencia equiparable al de toda la televisión privada

⁵⁸Se puede descargar el citado informe en éste vínculo web:
<http://www.youblisher.com/files/publications/4/19394/pdf.pdf>

que se emite actualmente en abierto, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

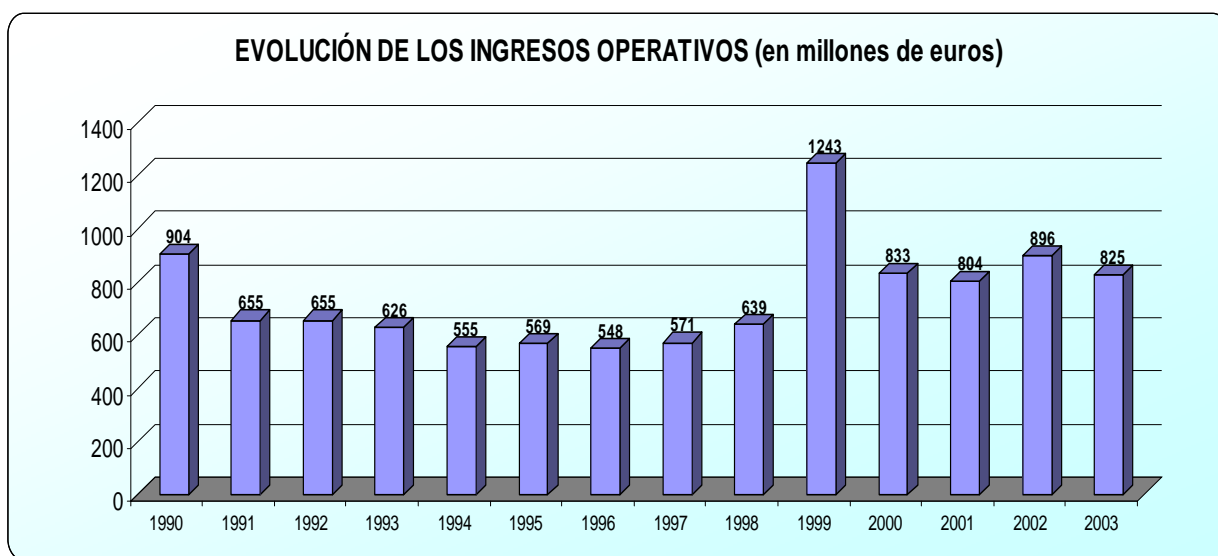
Por su parte, respecto de los costes de personal de las televisiones públicas, éstos alcanzaban prácticamente el 25% de sus gastos operativos -un porcentaje superior en 12 puntos al de los canales comerciales en el mismo ejercicio, que refleja la diferencia de productividad de las estructuras- con el evidente hándicap que ello supone, mientras que por su parte, las amortizaciones, provisiones y gastos financieros ascendían al 34%.

La división de los costes totales de sistema público por el número de hogares proporciona la contribución teórica de cada familia española, que en 2008 se establecía en los 118€: 26€ correspondían a RTVE y los 93€ restantes al conjunto de canales autonómicos (informe Deloitte, 2009). Si la televisión pública estatal y autonómica se financiara con un canon anual, como en otros países europeos, se fijaría en una cifra cercana a los 120€ por hogar.

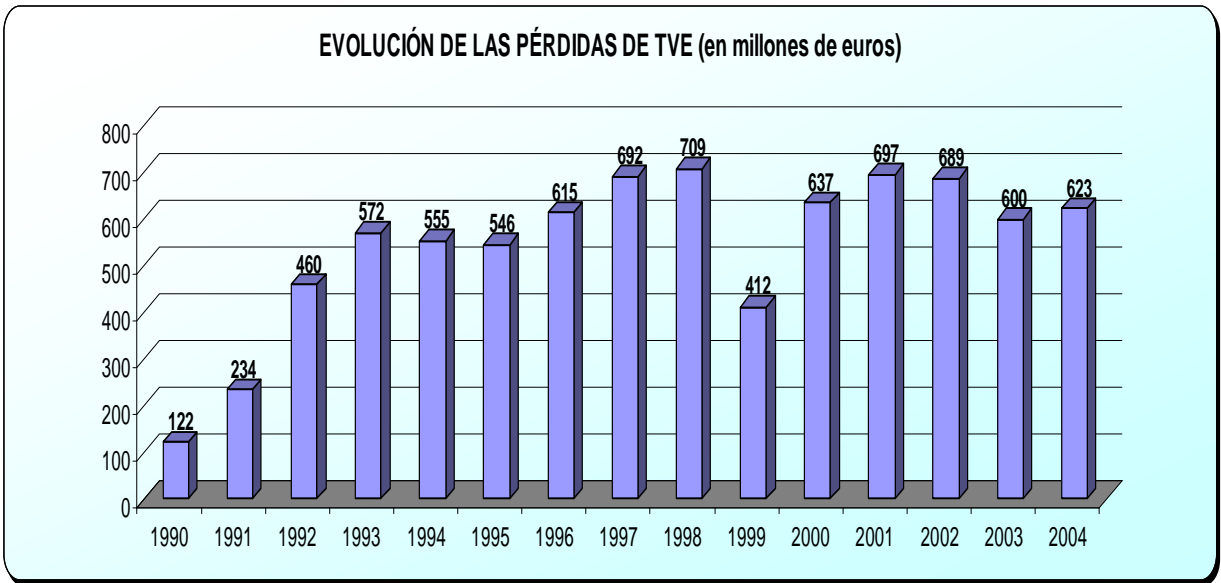
Retornando a la televisión pública estatal, en 2004 la financiación pública de RTVE se componía, como es conocido, de dos conceptos: una subvención directa, (de unos 80 millones de euros para ese ejercicio), y el recurso a la deuda. Esta segunda fuente de financiación, a pesar de que debería ser un recurso excepcional, era la principal fuente de financiación pública. La deuda acumulada para finales de 2003 ascendía a más 6.000 millones de euros para RTVE y se estimaba en al menos 1.600 millones de euros para las cadenas autonómicas.

Por su parte, la financiación privada de RTVE provenía de los ingresos obtenidos de las inserciones publicitarias. Los ingresos derivados de los recursos publicitarios se pueden desglosar en ingresos por publicidad propiamente dichos (con una cuota superior al 30% del total de los ingresos publicitarios de todas las televisiones en aquel momento) y los ingresos derivados de televenta y patrocinios. Estos últimos cada vez más relevantes.

La evolución de los ingresos operativos obtenidos por RTVE en los años previos a la VIII legislatura, en contraposición con las pérdidas cosechadas arrojaba un balance claramente alarmante, según los datos recabados por la S.E.P.I.:

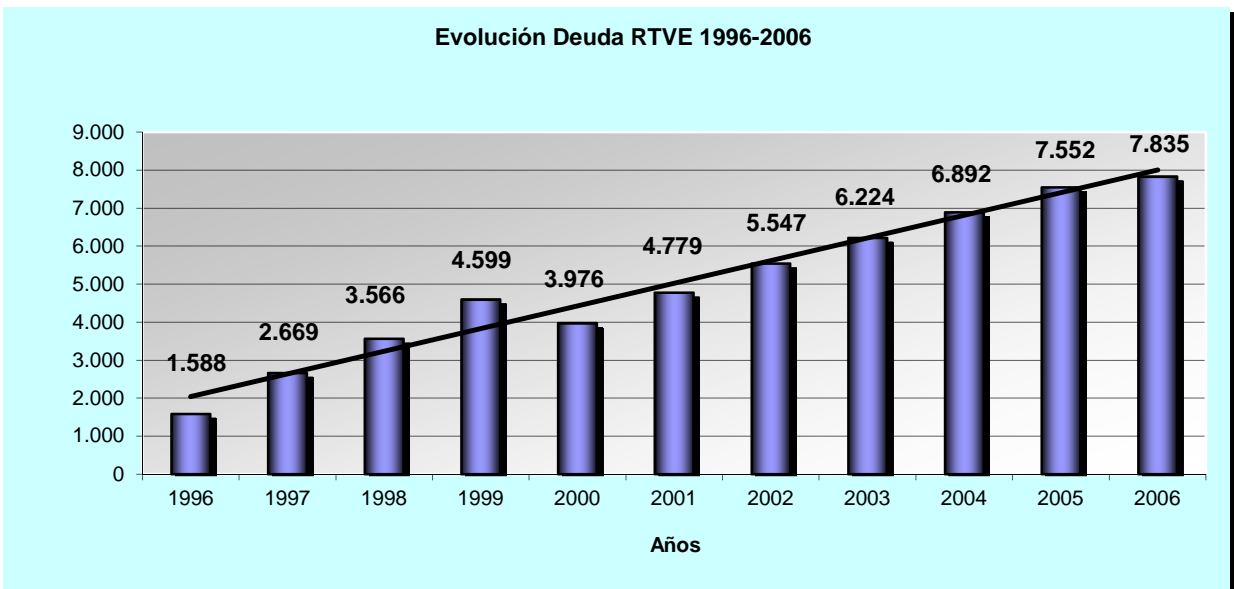


Fuente: S.E.P.I. Elaboración propia.



Fuente: S.E.P.I. Elaboración propia.

En el gráfico siguiente, también puede constatar el sostenido incremento de la deuda histórica que, año tras año, iba acumulando el Ente Público hasta llegar a multiplicar por más de cuatro la deuda registrada desde 1996 hasta la entrada en vigor de la Ley de RTVE en 2006:



Fuente: S.E.P.I. Elaboración propia, cifra en millones de pesetas.

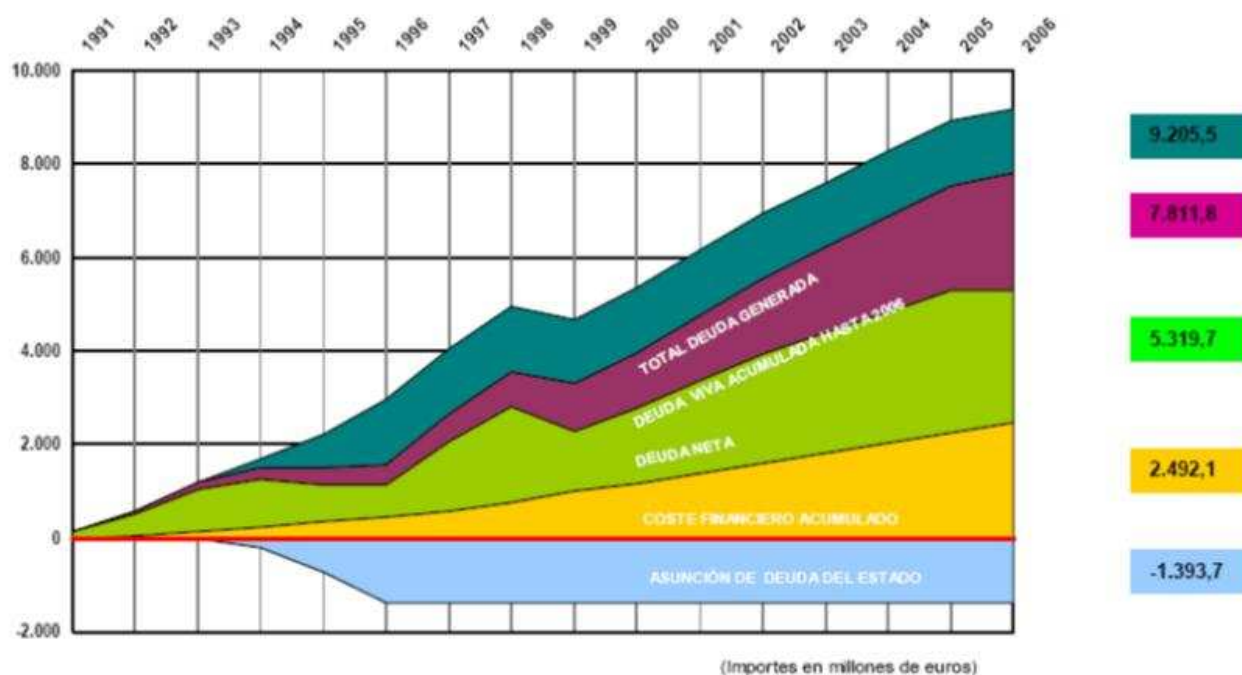
Los datos expuestos en los anteriores gráficos permiten afirmar que el Gobierno que alcanza la victoria electoral en marzo de 2004 se encuentra ante un operador público de televisión estatal que no estaba sometido a ninguna restricción presupuestaria creíble, ni estable. En tal sentido, el subsidio directo que venía percibiendo RTVE, se revelaba claramente insuficiente para cubrir la totalidad de los costes operativos en los que incurría el Grupo, con independencia de que los mismos estuvieran en numerosas ocasiones, poco o escasamente justificados. La inexistencia de un mecanismo de contabilidad de costes que separase meridianamente los conceptos de ingresos y de costes inducidos por la actividad de servicio público encomendada a RTVE, agravaba, aún más si cabe, la situación pues hacía muy difícil saber cuál sería la financiación estable anual necesaria para que RTVE pudiera sufragar suficientemente los servicios públicos que venía prestando.

Como se señaló anteriormente, la vía de financiación más relevante hasta entonces había sido el recurso a la deuda. Es obvio que cualquier empresa tiene este recurso a su alcance, pero el mercado valora la capacidad de pago de esa deuda e impone una disciplina a la empresa en cuanto al volumen (relativo a sus activos o a su cifra de negocio) de deuda asumible a un coste razonable. El Grupo RTVE disponía de una ventaja que ningún otro operador en el mercado audiovisual poseía: la garantía que prestaba el Estado a la aprobación de la deuda. En consecuencia, cualquier entidad financiera se prestaba a la financiación del montante sin un coste adicional especialmente alto para el Grupo.

Y por ello, el problema surge con el recurso a la deuda como segunda vía pública de financiación. Desde 1990, este recurso había aumentado sin control claro como se ha indicado con anterioridad, dejando *de facto* a RTVE sin restricción presupuestaria creíble. Y esto es algo que indudablemente distorsiona las condiciones en las que otros agentes, en relación a RTVE, operan en el mercado. De hecho, el montante de esta deuda es equivalente a un impuesto o canon que por recibir los servicios de la televisión pública todos los ciudadanos van a pagar. Lo problemático es la aparición de esta deuda y los controles e incentivos en la relación contractual entre el Grupo público y la autoridad que los debería controlar. Este es el mecanismo más opaco y menos eficiente de financiar un servicio público.

Justo antes de la entrada en vigor del nuevo marco normativo de la Corporación y de su puesta en funcionamiento efectiva, en enero de 2007, el coste financiero acumulado al finalizar el ejercicio 2006 representaba 2.492 millones de euros. Este sobrecoste no productivo, por no recurrir a la financiación anual directa, incidió en las cuentas anuales junto con la deuda que había acumulado en su organismo Ente Público RTVE. No obstante, existió un paréntesis entre 1994 y 1996 en el que el Estado asumió prácticamente 1.390 millones de euros que evidentemente contribuyeron a reducir el desequilibrio financiero de RTVE. Sin embargo, desde 1997 no se volvió a verificar esta circunstancia, lo que condujo al incremento constante y sostenido en los años sucesivos no sólo de la deuda neta, hasta alcanzar como se ha visto, más de 7.800 millones en 2006, sino también su carga financiera hasta llegar a la cifra ya citada. Por otra parte el gráfico siguiente muestra un cambio de tendencia en 1999, resultado exclusivamente de varios

acontecimientos extraordinarios que concurrieron en RTVE en una cantidad que, desde hace bastantes años supera los costes de Radio Nacional de España. En concreto, sólo en 2006 el coste financiero fue para RTVE de 244,7 millones de euros.



Fuente: RTVE. Informe servicio público 2006.

Nos encontramos, en suma, con dos elementos que claramente distorsionaban el “aspecto financiero” de RTVE: la garantía que el Estado prestaba a la deuda incurrida, y la inexistencia *de facto* de una autoridad encargada del control presupuestario de RTVE.

9.4. “Consejo de Sabios”

Una vez que hemos visto las dificultades que presentaba la situación financiera de RTVE, así como los distintos mecanismos que podrían aplicarse en el diseño de la futura Corporación, es el momento de tratar la primera iniciativa del Gobierno en esta materia, en la televisión pública.

9.4.1 Origen

Antes incluso de la celebración de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, el candidato Rodríguez Zapatero ya anunciaba esta propuesta, renunciando por anticipado a la elección del Director General de RTVE para encargar a un Consejo Independiente de Reforma de los Medios Públicos de Comunicación, –en adelante el Consejo– el diseño de un modelo de medios públicos *"independientes en defensa de la cultura, del idioma, de la protección a la infancia y como instrumento para transmitir valores cívicos"*, diseño que sería asumido por el Gobierno.

La propuesta del líder del PSOE encuentra su origen en la necesidad de abordar reformas institucionales encaminadas a reducir en el mayor grado posible *"la escasa calidad de la democracia"* identificada por Rodríguez Zapatero. Así fue y no cabe duda de que además de necesaria, era una propuesta y una asunción de compromisos que respondía a la firme convicción de la necesidad de una regeneración democrática de los medios de comunicación públicos. Clara prueba de ello es esta afirmación del que, con posterioridad, sería Presidente del Gobierno: *"Se acabó la televisión de*

partido y que los partidos utilicen los medios de comunicación públicos en su provecho".

En su discurso de investidura que daba comienzo a la VIII legislatura⁵⁹, el Presidente Zapatero hizo mención explícita a la tarea de reforma RTVE y a la necesidad de crear un comité de expertos sobre la materia. Concretamente, señaló lo siguiente:

“El proceso de reforma política no se agota, sin embargo, con cuanto he expuesto hasta aquí. Debe extenderse al ámbito de los medios de comunicación públicos –singularmente Radio Televisión Española y la Agencia EFE-, a los que quiero liberar del control del Gobierno al que tradicionalmente han estado sometidos, para que puedan desempeñar sin trabas el papel que les corresponde en una sociedad democrática avanzada.

El Consejo de Ministros procederá, de inmediato, a nombrar un Consejo Independiente de Expertos para que, en un plazo no superior a nueve meses, formulen una propuesta que el Gobierno se compromete a traducir en disposiciones legales mediante el correspondiente Proyecto de Ley que remitiremos a las Cámaras en el primer trimestre de 2005.

Con ello, avanzaremos claramente en la transparencia del ejercicio del poder público, garantizaremos la información veraz a que tienen derecho los ciudadanos e incrementaremos las posibilidades de control social de la acción del Gobierno.”

⁵⁹ Puede consultarse en <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2004/04/15/discurso.pdf>

Tras lo anterior y al mes siguiente de haber obtenido la confianza mayoritaria de los electores, y mediante el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, se crea el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, con el cometido de elaborar un informe sobre el régimen jurídico, incluido el modo de designación de sus órganos directivos, la programación y la financiación de los medios de comunicación de titularidad estatal. Ese documento adoptó la denominación oficial de “*Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado*”.

El Consejo estaba formado por su presidente, D. Emilio Lledó, y cuatro vocales, D^a Victoria Camps, D. Enrique Bustamante, Fernando González, y Fernando Savater.

El texto del Real Decreto de creación del consejo para la reforma señalaba acertadamente el que debe ser el punto de partida de cualquier medida que afecte al sistema de medios español, y así recuerda que el mandato del artículo 20.3 de la Constitución establece que se regulará por Ley su organización y control parlamentario, como garantía del “*acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España*”. Al mismo tiempo, señala que ese mandato constitucional “*o tiene reflejo fidedigno en el actual marco formativo regulador de los medios de comunicación pública*”, por lo que encomienda a un Consejo independiente “*la elaboración de un informe que contenga una propuesta sobre el modo más adecuado de su articulación jurídica, los*

contenidos de programación más idóneos y la financiación más adecuada”.

Para proceder a la elaboración del citado informe, el Consejo decidió remitir una petición de informe a un elevado conjunto de instituciones durante el mes de junio de 2004. Estas peticiones fueron acompañadas de requerimientos concretos de información, dependiendo de la naturaleza del órgano o institución requerida. Baste señalar como ejemplo de ello el del organismo regulador de las telecomunicaciones, CMT, (con ciertas competencias audiovisuales), al cual el Consejo le solicitó expresamente un informe que contemplase la situación del mercado audiovisual español, con especial referencia al papel que desempeñan los medios de comunicación de titularidad del Estado, además de un análisis comparado sobre los medios de comunicación públicos en los Estados miembros de la Unión Europea.

Los trabajos de este Consejo se extendieron hasta febrero de 2005, prácticamente 9 meses, momento en que se hizo público el documento objeto del encargo recibido por el Gobierno. Concretamente, en la sesión ordinaria celebrada el 4 de febrero fue aprobado el informe para su remisión inmediata al Ministerio de la Presidencia. Pero la aprobación no fue por unanimidad, ya que recibió el voto favorable de cuatro de sus miembros, salvo el de D. Fernando González Urbaneja, que emitió un voto particular que incluyó una serie de consideraciones que se analizarán más adelante.

En este punto merece la pena destacar el ingente esfuerzo llevado a cabo por todos y cada uno de los miembros de este Consejo, pues tuvieron que

estudiar y analizar cerca de 80 informes recibidos de diversas instancias, además de celebrar para ello más de 20 reuniones, y elaborar un documento final de más de 300 páginas cuyas conclusiones servirían de base para la articulación de una regulación de la televisión pública de titularidad estatal, así como para concretar aspectos decisivos, como la noción de servicio público, en una futura Ley del sector audiovisual.

9.4.2 Estructura y contenido del informe

El documento, de enorme extensión, aborda pormenorizadamente todos los aspectos que debían considerarse para el futuro diseño de un verdadero y eficaz servicio de radiotelevisión público estatal.

Son varios los aspectos abordados por el Consejo en su informe, entre ellos, la creación de un consejo audiovisual⁶⁰.

En general, los miembros del Consejo diagnosticaron como incoherente e incompleto el marco legal de la radiotelevisión pública existente hasta ese momento, hecho que tenía como consecuencia directa un inadecuado desarrollo del sistema audiovisual en nuestro país. “...*equilibrado, plural y armónico, en donde los medios públicos sean garantes de una democracia participativa*”.

El informe identificó diversas carencias en el plano regulatorio que indudablemente incidían en la capacidad, limitada, de la radiotelevisión pública estatal para acometer funciones como la cohesión social o la promoción de valores culturales. Así, a la inexistencia de un organismo regulador del audiovisual, de una autoridad independiente, se unía la existencia de un modelo de financiación que recurría sin limitación al endeudamiento, la constatación de una concepción centralista de RTVE no

⁶⁰ GARCIA CASTILLEJO, ANGEL (2006). “Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España”. Telos. Cuadernos de comunicación e innovación. núm. 68.

adaptada a la realidad del Estado y las CCAA, la inexistencia de una definición concreta y precisa del servicio público a desempeñar, una saturación publicitaria vinculada a la excesiva presión comercial sobre la programación, e incluso la inexistencia de un estatuto para la Agencia EFE.

Tampoco se adivinaba una regulación del derecho de acceso de los grupos sociales a la radiotelevisión pública, tal y como disponía el Art. 20.3 de la Constitución, y se identificaba una deficiente aplicación del Estatuto de la Radio y Televisión de 1980, norma que por otra parte, y tras más de 20 años de vigencia se mostraba obsoleta al ubicarse al margen de la regulación europea de los medios públicos de comunicación proveniente de Bruselas.

Relacionado con lo anterior, el Estatuto de 1980 tampoco contenía una definición expresa del servicio público, más allá de unos principios genéricos sobre la actividad que desarrollan los medios de comunicación social del Estado. Todo ello generaba un escenario en el que el modelo diseñado aquel entonces se encontraba fuera de lugar en el mercado audiovisual actual, permitiendo a la vez crear argumentos de peso al resto de actores, principalmente, televisiones privadas, para atacar la razón de ser de un servicio público de radio y televisión que distorsionaba el correcto desarrollo del mercado audiovisual.

Por todo ello, el Consejo apostó por exigir una definición clara de unos objetivos de servicio público acordes con las directrices de la Unión Europea y que distinguiesen los medios públicos de los privados. Esta definición debería concretarse en los siguientes puntos:

- Preservar y fomentar los principios constitucionales y los valores cívicos.
- Promover la cohesión territorial.
- Garantizar la universalidad de contenidos y destinatarios.
- Promover la integración social.
- Ser el punto de referencia de todo el sistema audiovisual.
- Informar con pluralismo y veracidad.
- Educar para la sociedad.
- Estimular la participación democrática y promover la educación que ello comporta.
- Promover la identidad cultural.
- Impulsar la proyección de España a escala internacional.
- Promover el acceso a la Sociedad de la Información para todos los ciudadanos.
- Promover la creación digital y multimedia.

Éste es uno de los aspectos más importantes para poder avalar la naturaleza de este servicio, no sólo ante el resto de televisiones privadas con las que durante muchos años ha compartido el acceso a la “tarta” publicitaria, sino ante el conjunto de la sociedad. Porque me parece claro que una televisión pública en cualquier sociedad democrática, debe tener un mandato preciso sobre la misión de servicio público a desempeñar, lo que implica su previa definición. Pero además, tiene que tener unos mecanismos de financiaciones transparentes y eficientes, que deben venir acompañados de

una dirección que realmente sea independiente del poder político, porque parece razonable considerar que una televisión pública de calidad es intrínsecamente más cara que una televisión que emite únicamente programación comercial. Como en alguna ocasión ha señalado la antigua senadora y consejera del CAC, Victoria Camps, “...una televisión pública es cara. Y eso hay que asumirlo. No se puede hacer una televisión pública, que tenga rentabilidad social, y que quiera ser de calidad con cuatro perras (sic)...”⁶¹

En el plano del análisis de los contenidos de RTVE, el informe del Consejo anticipaba que, a pesar de la indudable degradación de los contenidos y pérdida de credibilidad y prestigio de sus servicios informativos durante los primeros años del siglo XXI, la televisión pública estatal continuaba manteniendo un conjunto de programas que reflejaban un alto estándar de calidad y que se correspondían con formatos y contenidos de carácter social, cultural y educativo, pero que sin embargo, se veían relevados a su emisión en franjas horarias de poca o nula audiencia potencial.

Respecto de la estructura de la Corporación, el Consejo previó la existencia de cuatro sociedades estatales participadas enteramente por la Corporación. Éstas son: Televisión Española S.A., Radio Nacional S.A., RTVE Digital y Multimedia S.A. –encargada de gestionar la producción y programación de los canales temáticos digitales y las actividades en Internet– y RTVE Comercialización y Publicidad S.A., cuya misión sería gestionar las

⁶¹ Conferencia sobre el audiovisual en junio de 2005. Conferencia sobre la televisión como servicio público. http://www.cortesaragon.es/uploads/media/COLOQUIOS_16.pdf

ventas: publicidad, patrocinio, canales, programas y derechos. En consecuencia, el Consejo optó por apostar a favor de la constitución como entidades jurídicas autónomas, dentro del marco legal español vigente para la Administración Pública. Para ello, contarían con independencia de gestión y editorial respecto al poder ejecutivo, y con un dimensionamiento diseñado para el cumplimiento de sus fines.

En su posterior traslación a la Ley 17/2006, finalmente se decidió en aras a una optimización de recursos y gestión de la Corporación, reducir la creación de sociedades a dos: la Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española y Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España. Las divisiones multimedia y comercial quedaron englobadas en la matriz de la Corporación.

En relación con los órganos de gestión que debería tener la nueva Corporación, el Informe proponía la figura de un Presidente nombrado por un comité de dirección; un Comité de Dirección no superior a cinco miembros que se ocuparía de la gestión y sólo rendiría cuentas ante el Consejo de Administración; y un Consejo de Administración no superior a quince miembros que se encargaría de aprobar las orientaciones generales y las decisiones a largo plazo que le encargasen los Estatutos a propuesta del Comité de Dirección. También respondería ante el Consejo Audiovisual y el Parlamento. En este punto el objetivo del Consejo de Expertos adolecía de una cierta ingenuidad, en la medida en que estructuras de toma de decisiones formadas por tal número de miembros resultan con frecuencia ingobernables, a la par que sugieren la conformidad y beneplácito previo de las fuerzas

políticas para poder configurar e integrar miembros más cercanos o afines a sus tesis en materia audiovisual

La elección de los órganos antes referidos habría de ajustarse a los siguientes parámetros: los miembros del Comité de Dirección serían nombrados por el Consejo de Administración por mayoría de dos tercios sobre una lista del doble número de candidatos propuesta por el Gobierno. El presidente sería elegido por mayoría absoluta entre los cinco miembros. El Consejo de Administración estaría compuesto por cinco miembros elegidos por el Congreso y otros cinco por el Senado por mayoría de dos tercios y sobre una lista con un número de candidatos igual al doble del número de puestos a cubrir. La relación de aspirante podría ser propuesta bien por el Gobierno o bien por los partidos políticos con representación parlamentaria, en proporción al número de sus votos. Dos miembros más serían nombrados por los trabajadores y otros dos por la SEPI en el caso de que la Presidencia del Consejo recayera en el Presidente del Comité de Dirección. Si se decidiese que la presidencia del Consejo recayera en una persona distinta del presidente del Comité de Dirección, podría sumarse al Consejo un representante del Ministerio de Hacienda o de algún otro Ministerio. En este caso, la persona que ocupara la presidencia del Consejo debería ser elegida por mayoría absoluta entre los miembros del Consejo de Administración.

Respecto de la duración del mandato, el informe previó que el mandato del Presidente y miembros del Consejo de Administración fuera superior a la duración habitual de una legislatura, esto es, mayor de cuatro años naturales. En consecuencia, se dispuso una duración de 6 años en el cargo. Con esta

medida, se pretendió garantizar la gestión al frente de la Corporación con respecto del poder político que en ese momento se mantuviera en el Ejecutivo.

En suma, y tras hacer un estudio comparativo sobre la elección y funciones de los órganos directivos de televisiones públicas de nuestro entorno, el Consejo venía a proponer una gestión y dirección lo más independiente y profesional posible, algo que se trasladaría directamente al texto del proyecto de ley que con el tiempo se convertiría en la Ley 17/2006.

Otra de las cuestiones clave que más preocupaban a las televisiones privadas, era el planteamiento que el Consejo realizaría con respecto del papel de RTVE en el mercado publicitario. Una vez que la intervención de Radio Nacional de España en el mercado publicitario había desaparecido, quedaba por ver hasta qué punto el diseño de la nueva Corporación pasaría o no por la obtención de recursos derivados de las inserciones publicitarias.

Pues bien, tras arduas e intensas discusiones, el Consejo llegó a la conclusión de que el modelo aplicable a la realidad del mercado audiovisual español pasaba por el mantenimiento de un sistema mixto de financiación de la televisión pública estatal. Ello implicaba, por tanto, la confirmación de la obtención de recursos publicitarios por parte de RTVE para la financiación parcial de su gestión. No obstante, el Consejo optaba por limitar ese acceso, limitando la emisión de publicidad a tiempos inferiores a los permitidos legalmente, homologándolos a los de sus colegas europeos: máximos de 10% de anuncios directos sobre la emisión del día, con 9 minutos en cada hora natural de reloj. Respecto a La 2, se afirma que deberá abandonar la emisión

de publicidad progresivamente a lo largo de un periodo transitorio de cuatro años.

Además, se propugnaba la aplicación en RTVE de un modelo financiero mixto (recursos públicos, publicidad reducida de forma gradual y mejora del patrocinio y de la venta de productos), a fin de normalizar el respaldo del Estado con el límite máximo del 50 por 100 del presupuesto del Ente.

En razón de todo lo expuesto, nos encontramos con la definición de un modelo de financiación tendente a garantizar la estabilidad económica, evitando el endeudamiento financiero, e impidiendo una excesiva presión publicitaria sobre sus actividades y estimulando una diversificación mayor de los ingresos comerciales (por ejemplo con la mejora del patrocinio y la venta de productos).

Pero el trabajo del Consejo no quedó ahí y ello constituye un acierto, pues no cabe duda de la vinculación que el resultado de sus trabajos tuvo en el desarrollo posterior de los proyectos legislativos audiovisuales. En efecto, el Consejo incidió en recalcar dos puntos clave, el papel de RTVE como impulsor de la TDT y la necesidad de creación de una autoridad audiovisual independiente que regulase el sector.

Con respecto del primer punto, el Consejo ve a RTVE como motor de la “era digital”: RTVE debe jugar un papel de liderazgo estratégico en la “era digital” asociándose con otras cadenas, públicas y privadas, para actuar como motor del desarrollo de la digitalización de las ondas hertzianas en España y,

finalmente, como acelerador de la extensión de la Sociedad de la Información. Debe actuar como impulsora de la radiotelevisión digital por ondas, ofreciendo una atractiva oferta de programas y servicios, y liderando una campaña informativa hacia los ciudadanos, que motiven rápidamente la expansión del equipamiento digital para la recepción. Esta propuesta resultaba de lo más razonable habida cuenta de las experiencias fallidas en Europa cuando se apostaba por modelos de digitalización en los que el motor giraba en torno a operadores privados (léase *On Digital* en Gran Bretaña, o *Quiero TV* en España).

El otro aspecto que destacaba el informe del Consejo era la creación, lo antes posible, de un Consejo Audiovisual plenamente autónomo, con capacidad de regulación y sanción, que establezca el seguimiento y el control de la misión de servicio público, a través de indicadores cuantitativos y cualitativos que sirvan para medir permanentemente su rentabilidad social y no la meramente económica. El establecimiento de este Consejo se configuraba como imprescindible para asegurar un sistema audiovisual armónico, a tenor del informe.

Posteriormente, el Consejo aborda la creación de instrumentos encaminados a asegurar y verificar el cumplimiento del servicio público encomendado a la nueva televisión pública estatal. Para que se cumplan las funciones de servicio público y se pueda evaluar efectivamente ese cumplimiento, el Consejo aconsejó la concreción periódica de los objetivos que debe perseguir la futura Corporación. Para ello, propusieron el establecimiento de un ‘Mandato Marco’, por un plazo de vigencia de nueve

años, que fijase los objetivos del sistema público audiovisual en su conjunto, y la creación de un ‘contrato-programa’ que con una duración de tres años, fuera indicando las aplicaciones concretas del ‘Mandato Marco’.

Otra de las cuestiones analizadas por el Consejo de sabios fue la que afectaba a la estructuración de la producción propia que debería abordar la nueva Corporación en el marco de las atribuciones y funciones encomendadas. Para ello, se llevó a cabo una cuantificación de la producción propia de RTVE y de su relación con la producción ajena contratada. Se determinó que en materia cinematográfica TVE debe realizar una inversión anual equivalente al 7 % de sus ingresos. Además, un 30% de los largometrajes que se emitan debían de ser en lengua originaria española o en las otras lenguas del Estado. En este punto cabe entender que los miembros del Consejo tuvieron en cuenta las disposiciones existentes con respecto de la normativa de inversión obligatoria de las televisiones, tanto públicas como privadas, en obra audiovisual cinematográfica española y europea, cuestión que será tratada en el epígrafe correspondiente del presente trabajo.

En el resto de los géneros, especialmente en ficción serial, documentales y dibujos animados, a juicio del Consejo TVE debe reservar un 15% sobre el conjunto de su tiempo de emisión (excluidos los informativos, los concursos, la publicidad y el teletexto) a la programación de obras europeas realizadas por la “producción independiente”. En realidad, lo que entiendo que el Consejo buscaba, y posteriormente consideró que se materializó en la instrumentación legal posterior de estos consejos elaborados

por “los sabios” era la idea de que la producción propia fuera un signo de identidad distintiva de la Corporación, reservando determinados formatos a este tipo de producción (básicamente los relacionados con la información y algún otro determinado por el posterior Mandato Marco), y trasladando la percepción de que RTVE impulsaría la mayoría de programas de sus futuras emisiones en esta modalidad.

También en este apartado, merece la pena reseñar siquiera brevemente que se propuso la creación de dos sociedades, una de ellas podría ser una sociedad holding y la otra una empresa independiente, con parte del personal y el inmovilizado actual de RTVE dedicada a ofrecer a las productoras los servicios de producción en general, a precios de mercado. Esta idea finalmente no prosperó en el esquema que se diseñó con posterioridad para la Corporación, al igual que algún otro aspecto menor.

Pero como se apuntó con anterioridad, el informe final de este Comité no registró la deseada y ansiada unanimidad de sus miembros, puesto que el Sr. González Urbaneja presentó un voto particular, discrepante respecto del informe aprobado. Además de este voto, el experto en cuestiones de financiación designado por el Ministro de Economía para asesorar a este comité, D. Miguel Ángel Arnedo, hizo constar su discrepancia con el análisis y propuestas financieras sobre RTVE.

Concretamente, los elementos básicos que llevaron a la presentación del voto particular giraban en torno a la ausencia de ambición de las propuestas

financieras, falta de rigor en el diagnóstico económico, metodología de trabajo (con un procedimiento demasiado rígido) y enfoque del informe (excesivamente detallista y académico, a juicio del discrepante).

El Sr. Urbaneja discrepaba del fondo del informe, tanto del diagnóstico de los problemas básicos de RTVE y de la Agencia Efe, como del propio alcance de la reforma. Literalmente señalaba que *“...La propuesta que el Informe hace para financiar RTVE es continuista; está insuficientemente fundamentada; tiene alto riesgo de tropezar en la Comisaría de la Competencia de la Comisión Europea (que la tiene bajo lupa a la espera de este Informe); y no es respetuoso con el contribuyente español. También es continuista la propuesta del modelo jurídico adecuado para RTVE. Y la propuesta es insuficiente porque parte de un diagnóstico débil sobre la situación de los medios públicos, una base de partida desenfocada, que limita y extravía la reforma.”*

El Sr. Urbaneja afirmaba un extremo que el informe también reflejaba, y era que el problema nuclear de RTVE no está en el marco jurídico sino que se ubica en el desmesurado gasto, la falta de controles efectivos, la deficiente estructura laboral del Ente y la evidente mala gestión de los recursos empleados hasta la fecha, algo que el informe final no rebatía ni refutaba. Sin embargo, no parece excesivamente riguroso que aun siendo evidente lo expuesto, no exista una correlación directa entre esa deficiente gestión y un marco jurídico claramente obsoleto que no impulsa y refuerza los controles de esa gestión.

Y ciertamente el voto discrepante apuntaba que el informe apenas modificaba el modelo jurídico pese a su inoperancia, limitándose a aliviar la deuda generada por RTVE. En este caso hay que destacar que la posterior reforma de la Corporación, cuyo punto de partida se inició con este informe, implicó una profunda e intensa modificación jurídica de RTVE, en su transformación de Ente Público a Corporación.

Otra de los elementos que alimentaron la discrepancia citada giraba en torno al concepto sostenido por el Sr. Urbaneja de que la solución para RTVE no venía de suprimir el endeudamiento, sino en evitar el déficit de explotación. De cualquier forma, tanto uno como otro finalmente fueron suprimidos con posterioridad, tras la supresión de la deuda y la prohibición legal de incurrir en déficit. Algo parecido pasa con la consagración del sistema de doble financiación, que el Sr. Urbaneja calificaba de desleal. La Ley 17/2006 estableció una definición de servicio público acompañada de la restricción paulatina de emisiones publicitarias comerciales, algo que con la posterior Ley de Financiación de RTVE se cambiaría completamente, al suprimir íntegramente la financiación vía publicidad.

Sin embargo, resulta difícil coincidir en la crítica sobre el coste del sistema de televisión pública en nuestro país, que el discrepante considera de los más costosos del mundo. No se incurre en una falacia si se afirma que RTVE tenía y tiene un coste para el ciudadano que es sensiblemente inferior al de otras radiotelevisiónes públicas de países europeos de nuestro entorno. Esta afirmación puede incluso colegirse de los informes que la propia patronal de las televisiones privadas, UTECA, viene publicando con periodicidad anual.

Sin embargo, la distribución competencial en materia audiovisual consagrada en nuestra Carta Magna ha dado lugar a estructuras poco eficientes económicamente en determinadas CCAA. Pero en cualquier caso, ello no obsta para continuar afirmando, como en su momento se manifestó en el meritado informe, que la televisión pública española, tanto en conjunto como observada en función de su cobertura geográfica, no es más onerosa para los ciudadanos españoles que para los europeos.

Finalmente, debe hacerse siquiera una breve mención referida a la omisión denunciada por el discrepante sobre la plantilla de trabajadores de RTVE. Ciertamente, indica que el informe del Comité “pasa como sobre ascuas por el hecho de una plantilla cristalizada y sobredimensionada”. No es cierto, ya que de hecho, en la página 34 ya se ponía de manifiesto que el tamaño y la configuración de la plantilla de RTVE debían evaluarse en función a los parámetros del servicio público y de sus misiones y rentabilidad social, no comparables con los índices de productividad mercantil, recordando que la notable disminución del número de empleados (casi 5000 entre 1990 y 2003) no había supuesto que los costes laborales se hubieran reducido en términos reales. Adicionalmente, la cuestión del dimensionamiento de la plantilla fue abordada en el marco del Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE, dando lugar a un expediente de regulación de empleo que afectó a prácticamente el 40% de la plantilla.

9.4.3 Conclusiones

El informe reflejó el intenso trabajo de sus autores, recogiendo ideas, reflexiones y consideraciones diversas que, sin embargo, coincidían y compartían un sendero común: la certeza de que la reforma del Ente público RTVE era una tarea urgente y necesaria. Esta perentoria situación devenía de la insostenible situación financiera de RTVE, del clamor público de los ciudadanos contra la gestión de la televisión pública estatal y de la constatación de una utilización política de este medio de comunicación contraria a los más elementales principios que deben prevalecer en democracia: neutralidad, calidad y transparencia. A todo ello, se unía la necesidad de acometer una evolución tecnológica de la oferta de RTVE y de su posicionamiento en un sector en pleno proceso de convergencia de redes y contenidos.

La entonces Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, en su comparecencia en el Senado en abril de 2006, ya avanzaba de manera certera y precisa las razones que avalaban la reforma, que habían sido puestas de manifiesto por el informe elaborado por el Consejo. ¿Por qué se tomó la decisión de promover este profundo cambio?:

- *“Por la disparidad entre una regulación ya antigua y una realidad que cambia con ritmo intenso*
- *Por la dimensión que ha alcanzado la deuda*
- *Por la imposibilidad de mantener un sistema de gestión y financiación que ha descansado sobre la posibilidad del déficit y de un endeudamiento avalado a la postre por el Estado*

- *Por el incumplimiento de los principios comunitarios de proporcionalidad y transparencia, en un escenario europeo que inició hace tiempo la racionalización de los medios públicos de comunicación*
- *Por el desarrollo tecnológico, cuyo último producto son los sistemas digitales de transmisión, pero que ya anuncia unas posibilidades fascinantes de interconexión con Internet”.*

Estas fueron en suma las consideraciones que impulsaron el trabajo destinado a la reforma y transformación de RTVE.

El informe se llevó a efecto proponiendo en esencia cuatro límites a tener en cuenta en el proceso de reforma de la televisión pública estatal. De forma que el Gobierno tuvo que respetar estos límites meridianamente expuestos en el trabajo en cuestión a la hora de elaborar el anteproyecto de ley que daría lugar, más tarde, a la Ley 17/2006.

Concretamente, se abogaba expresamente por el refuerzo y garantía de la independencia de RTVE mediante un estatuto y unos órganos de gestión y control adecuados, con un Consejo de Administración claramente independiente del Gobierno que debía llevar la gestión con arreglo a criterios estrictamente profesionales. Además, la prevalencia del servicio público debía ser evidente, y por tanto, la rentabilidad social, no tanta la económica debía inferirse de su programación y gestión. Se era plenamente consciente del reto que suponía el mantenimiento de una radiotelevisión pública que no iba a ser objeto de privatización de ninguno de sus canales (ni de sus servicios esenciales) pero que simultáneamente tendría que disponer de un mecanismo de financiación mixto.

Respecto de la concordancia de las recomendaciones contempladas en el informe del Consejo y las disposiciones legales que finalmente fueron recogidas en la norma (Ley 17/2006) puede afirmarse, a pesar de noticias periodísticas que sugerían lo contrario, que las coincidencias en las cuestiones fundamentales que afectan al modelo son prácticamente totales, y en ese sentido, las únicas diferencias son de matiz y sobre cuestiones o aspectos menores que fueron modificadas, esencialmente como fruto del debate parlamentario de la Ley. Más adelante se puede visualizar un cuadro comparativo de la tramitación de la Ley de la Corporación RTVE en el que queda clara la concordancia de los principales aspectos identificados por el Consejo y las disposiciones normativas que finalmente quedaron recogidas en la Ley 17/2006.

La Ley respetó las líneas principales del Informe del Consejo. Esta afirmación queda acreditada al constatar cómo la norma aprobada excluye la privatización de parte alguna del actual Grupo público RTVE; potencia el servicio público de radio y televisión, en línea con los valores constitucionales, con la sensibilidad, el respeto y el cuidado debidos a pluralidad y la diversidad cultural y lingüística; establece mecanismos eficaces para garantizar una buena gestión, la independencia de la Corporación con respecto al Gobierno y una información veraz e imparcial; además de incorporar las exigencias comunitarias en materia de financiación para hacerla compatible con las reglas en materia de competencia.

En esencia, el Informe del Consejo propuso un nuevo modelo de medios de comunicación de titularidad estatal, potentes y de calidad, acordes con la normativa española y comunitaria, independientes, dotados de un mecanismo de financiación mixta y presupuestos equilibrados, bajo controles efectivos para la eficacia y responsabilidad de su gestión, y generadores de producciones y emisiones variadas con destino final en las más amplias audiencias.

En este punto, merece la pena detenerse por un momento para indicar someramente la posición que sobre el informe del Consejo mantuvo públicamente UTECA, la patronal de televisiones privadas comerciales. UTECA compartió lo señalado en el informe respecto de la crisis de la televisión pública estatal, sin embargo, difería del análisis por cuanto entendió que la mayor crítica al informe residía en la parcialidad del estudio. Así, según UTECA el informe analiza la televisión pública estatal siguiendo el método de extraerla del conjunto al que pertenece, limitando el alcance y profundidad de las conclusiones extraídas y generando omisiones que pudieran agruparse en dos grupos: el primero, relativo a la ausencia del fenómeno de las televisiones autonómicas y de la determinación de la desviación real entre la programación de las televisiones públicas y las misiones de servicio público que deben verificar; el segundo grupo de omisiones se centraría en el análisis económico del informe, del que según UTECA, se prescinde de la consideración del mercado de la publicidad en su conjunto, provocando incertidumbre acerca de los porcentajes más aconsejables de participación de la televisión pública en ese mercado y en definitiva, no dando respuesta a cómo puede conseguirse un funcionamiento equilibrado y sostenible del mercado publicitario que

satisfaga, a su vez, las expectativas de la inversión privada.

Como veremos más adelante, el Informe del Consejo sirvió como instrumento para elaborar el proyecto de Ley de la nueva Corporación, creando una sociedad anónima pública con capital íntegramente estatal. Pero su utilización no se limitó a ese extremo, sino que se aprovechó el trabajo realizado por el Consejo identificando eventuales debilidades del modelo propuesto. Sirva como ejemplo de ello la elección de los miembros de su consejo de administración, que lo serían por las Cámaras, procurando una composición paritaria, pero esa elección sufriría un cambio, un leve matiz que serviría para reforzar la independencia con respecto del Gobierno: la elección del Presidente del Consejo de administración y de la Corporación se llevaría a cabo por una mayoría cualificada del Congreso de los Diputados.

En general, puede afirmarse que esta iniciativa pionera en nuestro país, poco acostumbrado a que el poder pueda llevar a efecto procedimientos paralelos no controlados en su mecanismo de elaboración y resultados finales, fue en realidad una idea que, con el paso del tiempo y la mejora de la perspectiva, se puede calificar o considerar exitosa.

No en vano, y como fruto de directo de este trabajo se cuenta con un servicio público de radio televisión pública estatal que está en condiciones de garantizar la objetividad, la participación y el pluralismo, la prohibición de la cesión a terceros de la producción y la edición de programas informativos, una financiación dotada de controles eficaces de supervisión, unos instrumentos novedosos como el Mandato Marco, aprobado por el Parlamento, que ha

establecido las líneas básicas para el servicio público durante un período de nueve años, y los contratos-programa de carácter trienal, que detallarán –con el conocimiento previo del Parlamento- las prestaciones requeridas para la cobertura del servicio público y las compensaciones financieras; y finalmente, una prohibición para que la Corporación y sus sociedades no puedan acudir a cualquier financiación privilegiada. Solamente les será posible recurrir a financiación ajena cuando se trate de financiar inversiones o desfases temporales de tesorería; y deberán hacerlo en condiciones similares a las de cualquier otro operador.

9.5. Las relaciones con Bruselas. La Comisión Europea y RTVE

9.5.1 Algunas consideraciones previas sobre las reglas comunitarias

Conviene subrayar que la preocupación de la Comisión Europea, en tanto que garante de los Tratados y de su aplicación, se centra en materia de radiodifusión en asegurar que los regímenes de financiación no inducen distorsiones indebidas a la competencia.

Como ya se indicó anteriormente en este trabajo, el Protocolo de Ámsterdam (octubre de 1997) anejo al Tratado de la Comunidad Europea proclama la capacidad de los Estados miembros para definir en los términos más amplios posibles este servicio de interés general, pero siempre que la financiación con cargos a recursos públicos “*no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común*”. El tratamiento de este servicio público no resulta esencialmente distinto al otorgado a otros de interés económico general, aplicándose a los mismos la excepción prevista en el artículo 86 apartado 2 del Tratado de la Comunidad Europea, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada en este ámbito.

Recordemos que este precepto del Tratado permite a la Comisión Europea y sólo a ella, exceptuar de las reglas comunes y en particular de las relativas a la competencia las medidas adoptadas por los Estados miembros para asegurar el cumplimiento de una misión esencial de servicio público.

Como se ha señalado anteriormente, el examen de la Comisión se basa en la constatación de la existencia de un servicio de interés económico general suficientemente definido por un acto emanado de la autoridad pública, ya sea una norma o un contrato, el establecimiento de medidas para asegurar la suficiente transparencia en términos contables del uso de los recursos públicos para evitar desviaciones o subvenciones cruzadas que revierta en la cobertura de actividades de naturaleza comercial, así como el respeto al principio de proporcionalidad, es decir, a la necesidad de financiar estrictamente las necesidades adicionales derivadas del cumplimiento de un servicio público.

Además de la Comisión Europea, también el Parlamento Europeo ha reconocido la legitimidad y la importancia de la radiotelevisión pública en el sistema democrático. Así, merece reseñarse la resolución parlamentaria de noviembre de 1996, conocida como “*Informe Tongue*”⁶² elaborado por la Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación que, entre otras reflexiones, avanzaba y concretaba toda una relación de las funciones de los organismos de radio y televisión de titularidad pública (si bien se centraba más en la televisión, en tanto en cuanto es el medio que por su propia naturaleza aglutina mayores índices de audiencia y difusión entre los

⁶² Este relevante documento con referencia (A4-0243/96) toma el nombre de su autora, Carole Tongue, antigua eurodiputada británica adscrita al grupo laborista y que es miembro de UNESCO. Su informe sobre el futuro del servicio público de televisión en la era digital - *Rapport sur le rôle de la télévision de service public dans une société plurimédiaue*- fue adoptado por el Parlamento europeo el 19 de septiembre 1996, lo que en última instancia implicó la inclusión del protocolo sobre el servicio público audiovisual en el Tratado de Ámsterdam de 1997. Fue publicado en el DOCE 320, de 28-10-1996.

ciudadanos, además de ser el conformador por excelencia de la opinión pública).

En esencia, el informe Tongue responde a la necesidad de salvaguardar la función y el papel de las televisiones públicas europeas garantizando de una manera real y fehaciente la necesaria independencia que estos organismos no solo deben aparentar, sino realmente deben ostentar frente a los poderes ejecutivo y legislativo respectivamente. Por todo ello, el citado informe venía a proponer toda una serie de funciones que se concretan a continuación:

- 1 Ofrecer un amplio abanico de programas de calidad de todo género al conjunto de la población, que combinen el desarrollo del espíritu y la diversión popular, incluyendo el conjunto de espectáculos, artes e ideas que constituyen el abanico de la vida cultural, en toda su variedad.
- 2 Reflejar y fomentar las culturas de las naciones y regiones europeas a través de la producción de gran número de obras originales.
- 3 Fomentar el conocimiento de las culturas y etnias no europeas que habitan en el territorio de la Unión, como instrumento transmisor de la idea de convivencia en la diversidad.
- 4 Servir a los intereses de las minorías y dirigirse a todos los grupos de la población

- 5 Garantizar una información imparcial y enteramente independiente, ya se trate de la actualidad o de programas de fondo, capaz de conseguir la confianza del público y de constituir una referencia en el ámbito de la información

- 6 Garantizar el acceso de la población a los acontecimientos de interés general (incluyendo el deporte). Según la resolución, el proceso de concentración y de convergencia hace más necesaria que nunca la defensa del espacio público como garantía del pluralismo. En diversas “consideraciones” afirma: “Las cadenas públicas constituyen un factor clave para el desarrollo de una sociedad de la información para todos, al garantizar que el mayor número posible de ciudadanos se beneficie del potencial que ofrecen las nuevas aplicaciones y los nuevos servicios digitales”

- 7 “Fomentar la aprobación de una carta común o código de conducta de las cadenas públicas europeas que garantice la ética del servicio público”

- 8 “Las televisiones públicas deberían incrementar el esfuerzo para independizarse totalmente de los gobiernos”

Adicionalmente, el informe Tongue proporciona una idea clave en la conformación del servicio público audiovisual en Europa, y es que las

emisoras públicas no sólo deberían difundir el tipo de programas que no interesan al sector comercial, algo que obviamente colisiona con la óptica mercantilista con la que se aproximan la generalidad de televisiones comerciales al papel que, a su juicio, debieran desempeñar las televisiones públicas, y que sintéticamente pudiera concretarse en la emisión de todos aquellos contenidos que por una u otra razón –fundamentalmente relacionados con el retorno económico o la inversión/beneficio- no interese al operador privado.

De otra parte, y ante la relación de funciones anteriormente expuesta, pueden surgir dudas acerca del papel que juega la Comisión Europea en la conformación del servicio público de radio y televisión, quizás hasta pudiera generarse una incorrecta interpretación de sus actuaciones, por lo que resulta esencial subrayar que su única preocupación real se centra en evitar que un legítimo interés por asegurar un servicio esencial a la comunidad se transforme en una vía indirecta para distorsionar mercados organizados a través de actividades subsidiadas encubiertamente por las entidades que ostentan una encomienda de servicio público.

Procede asimismo subrayar que el Protocolo de Ámsterdam confiere un elevado grado de flexibilidad, plenamente reconocida por la Comisión, en cuanto a la definición del servicio público de radiodifusión por parte de cada Estado. Sin embargo, el propio desarrollo tecnológico y las nuevas modalidades de transmisión de la información (Internet, servicios interactivos, servicios a distancia.....) han planteado la necesidad de una adecuada

definición de los mismos, para evitar una competencia desleal en mercados existentes y organizados donde la irrupción indiscriminada de los operadores públicos de radiodifusión ha generado indudables problemas.

El consenso existente en torno a la radio y televisión convencional, amparada en el Protocolo de Ámsterdam, puede ciertamente extenderse a estos nuevos servicios siempre que su definición comporte un elemento de valor añadido en términos de servicio público, es decir, que atienda necesidades de naturaleza general que no estén cubiertas o que lo sean de forma insuficiente o inapropiada por parte de los agentes económicos activos en el mercado. De otro modo, se abriría la puerta a una extensión indebida e innecesaria de las actividades de los operadores públicos a ámbitos comerciales bajo el pretexto de que cumplen a través del uso de estas nuevas modalidades su función de informar, educar y entretener al público.

Es esta zona gris la que más preocupa y pretende asegurar la Comisión Europea, mediante su iniciativa tendente a modificar las actuales reglas sobre ayudas estatales a la radiodifusión, inspirándose en gran medida en decisiones adoptadas sobre esta materia, y en especial en la Decisión sobre las ayudas otorgadas por Alemania a sus televisiones públicas⁶³. Señalemos que el problema es ciertamente real pero deriva en gran medida de la ingente

⁶³ 2006/513/CE: Decisión de la Comisión, de 9 de noviembre de 2005, relativa a la ayuda estatal concedida por la República Federal de Alemania a favor de la introducción de la televisión digital terrenal (DVB-T) en Berlín-Brandemburgo [notificada con el número C (2005) 3903] (Texto pertinente a efectos del EEE). *Diario Oficial* n° L 200 de 22/07/2006 p. 0014 – 0034.

capacidad financiera que proporciona a los operadores públicos de países como Alemania o Reino Unido, la financiación basada en la recaudación de cánones por tenencia de aparatos de radiodifusión, exceso de financiación que se traduce en el efecto perverso de alentar actividades de dudosa naturaleza pública que interfieren y afectan al mercado, como ha puesto recientemente de manifiesto la decisión de la BBC Trust de paralizar toda inversión en estos nuevos servicios por parte de la BBC ante la constatación de subvenciones cruzadas, indebida contabilización de los recursos públicos y serias distorsiones a la competencia. El mecanismo de establecimiento y definición del presupuesto de RTVE instaurado en España previene en gran medida el riesgo de que se produzcan tales excesos, aun cuando resulta evidente que una adecuada definición de servicio público se erige en condición indispensable para evitar prácticas inapropiadas en este campo.

9.5.2 Antecedentes del caso español

Para apreciar en sus justos términos la tarea emprendida con vistas a asegurar la compatibilidad de las ayudas a RTVE, conviene ofrecer una perspectiva de las actuaciones que desembocaron en la Decisión de la Comisión de 2005 declarando el régimen de financiación como ayuda existente, es decir, instaurada con anterioridad a la incorporación de España a las Comunidades Europeas, pero dictaminando la necesidad de proceder a su adecuación a la normativa comunitaria.

El punto de partida se sitúa en la apertura del mercado televisivo español mediante la entrada de operadores privados a finales de la década de los 80. Estos nuevos entrantes, al estimar que la política publicitaria de RTVE afectaba indebidamente su actividad, presentaron quejas a la Comisión Europea el 2 marzo de 1992⁶⁴ que no fueron objeto de una debida instrucción. Señalemos que la doctrina aplicada por la Comisión en aquella época se basaba a grandes rasgos en considerar que la financiación de un servicio público no constituía *per se* una ayuda estatal al comportar la cobertura de costes adicionales y necesarios para el cumplimiento de una misión de servicio público. Pero el tema a debate no era tanto este principio como asegurar que se respetaba la proporcionalidad, es decir, que esa financiación

⁶⁴ Ciertamente, tanto Gestevisión Telecinco como Antena 3 TV, miembros de UTECA, presentaron sendas denuncias en la Comisión Europea frente a las televisiones públicas autonómicas (1992) y a la radiotelevisión pública estatal (1993). Posteriormente, se sucedieron otras denuncias de operadores privados contra distintos organismos públicos de radiodifusión: por ejemplo contra el operador público francés France Télévision en 1993, o contra la RAI en 1996 o frente a la televisión pública holandesa e 2002, entre otros.

pública no sobrepasaba los límites de lo necesario.

Antena 3 y Telecinco, ante la ausencia de actuación de la Comisión, procedieron a presentar una demanda ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en 1996 contra esta Institución, condenada por la Alta Instancia Jurisdiccional ante la inacción demostrada en la tramitación de las quejas, mediante Sentencia dictada el 15 de septiembre de 1998⁶⁵.

Ya en la fecha anteriormente indicada en que fue dictada la Sentencia, se había producido una significativa modificación en la jurisprudencia comunitaria, a través del pronunciamiento en el caso FFSA⁶⁶, instaurándose en principio de que las compensaciones por servicio público eran constitutivas de ayudas de Estado y susceptibles de control al amparo de lo dispuesto en los artículos 87 y 88 del Tratado de la Comunidad Europea.

La Comisión Europea reactivó el examen de las ayudas a RTVE en 1999, solicitando información especialmente relacionada con la política de publicidad de RTVE, objeto de contestación elaborada por el Ente público. La

⁶⁵ En efecto, se condenó a la Comisión Europea por el incumplimiento explícito del artículo 232 del Tratado, en tanto que no adoptó las medidas necesarias en relación con la queja que presentaron las televisiones privadas españolas frente a las televisiones públicas autonómicas (2/3/1992) y a RTVE (12/11/2993). Con posterioridad, la Comisión también fue condenada por la demanda de TF1, operador privado de televisión francés contra France Télévision.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas - FFSA - Asunto:T-106/95 - 27/02/1997

tramitación del caso se paralizó ante una nueva Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia, en el asunto “Ferring”, que trastocó la doctrina previa en materia de ayudas a los servicios públicos, al declarar la inexistencia de ayudas ante la ausencia de una ventaja en tales compensaciones. De esta forma, las reglas dictadas por la Comisión Europea sobre ayudas a la radiodifusión en noviembre de 2001, quedaron momentáneamente carentes de un pleno soporte jurisprudencial.

Esta anómala situación, ampliamente reconocida por la más alta instancia jurisdiccional, motivó un nuevo pronunciamiento, ahora definitivo, del Alto Tribunal en 2003 que zanjó definitivamente esta controversia, al fijar en la conocida “Sentencia Altmark” sobre Servicios de Interés Económico General una serie de requisitos muy restrictivos para considerar que una compensación por servicio público puede acogerse a la consideración de inexistencia de ayudas. Más referencias al caso “Altmark” pueden consultarse en el epígrafe de este trabajo dedicado a la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión.

Así, la jurisprudencia citada contempla que la compensación por la prestación de estos servicios no constituye ayuda de Estado, sólo si se cumplen las cuatro condiciones que se relacionan a continuación:

- 1 Los parámetros del cálculo de la compensación deben estar establecidos con anterioridad a la provisión del servicio y ser fijados de una manera transparente y no discriminatoria.

- 2 La compensación no puede exceder la diferencia entre el coste de operación del servicio y los ingresos derivados de dicha prestación.
- 3 El beneficiario ha de ser elegido por un proceso de licitación pública que permita seleccionar al prestador de estos servicios originando el menor coste para la colectividad. En caso contrario, el nivel de compensación necesaria deberá calcularse sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media gestionada con eficacia para satisfacer las exigencias de servicio público requeridas.
- 4 Y obviamente, que el beneficiario debe tener definida con claridad la misión de servicio público a prestar.

La Comisión Europea previendo el desenlace de esta Sentencia, ampliamente esperada, reinició el examen del expediente de RTVE en junio de 2002, centrándose esta vez no tanto en el segmento publicitario, consciente de la dificultad de basar el caso en una supuesta distorsión de la competencia en este mercado que, de probarse, tan sólo explicaría los síntomas y no las causas, como en el régimen de financiación en sí mismo considerado.

La negociación de este asunto se llevó a cabo por la SEPI en estrecha colaboración con el Ente público RTVE. Fruto de esta extensa toma de contacto e intercambio de comunicaciones con la Comisión Europea, ésta identificó como problema esencial la estructura jurídica del Ente que permitía mantener una artificiosa financiación mediante la emisión de bonos y

obligaciones para atender sus necesidades corrientes, ante la más que evidente insuficiencia de la subvención consignada de los Presupuestos Generales del Estado. Resultaba artificiosa por cuanto permitía mantener una situación patrimonial en evidente desequilibrio estructural sin que la empresa, por su naturaleza especial, incurriera en causa de disolución, además de gozar sus bienes del carácter inembargable que alcanza a todo activo incluido en el ámbito patrimonial del Estado. La Comisión concluyó que este mecanismo de financiación comportaba una garantía implícita e indeterminada por parte del Estado que resultaba totalmente insuficiente para llegar a determinar el montante efectivo de la compensación por servicio público.

Pero sin duda, el factor decisivo en la resolución favorable del expediente se basó en la aceptación por la Comisión Europea de que la definición de servicio público incluida en el Estatuto de RTVE mediante una modificación operada en el año 2001, constituía *de facto* una codificación de las instrucciones impartidas al Ente público por la autoridad, justificando así retrotraer hasta antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas la existencia de una definición del servicio público de radio y televisión. Procede subrayar que en ausencia de este entendimiento con lo Servicios de la Comisión, hubiera resultado prácticamente imposible declarar compatibles las ayudas otorgadas con anterioridad, lo que hubiera supuesto un serio problema ante la eventualidad de una imposible recuperación de las ayudas otorgadas de manera incompatible.

Salvado este importante escollo, la Comisión Europea dio por buena la

caracterización del régimen como ayuda existente e inició en octubre de 2003 un procedimiento de cooperación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre procedimiento de ayudas de Estado, tendente a una adaptación del sistema español a la normativa comunitaria.

Conviene destacar la importancia de este procedimiento por otorgar la dirección del caso, con carácter exclusivo, al Comisario encargado de la Competencia y a su Dirección General, sin necesidad de decisión del Colegio de Comisarios y de pronunciamiento previo de otros Servicios, en especial el Servicio Jurídico, otorgando así grados de flexibilidad infinitamente superiores a los de un caso típico de ayudas tramitado en virtud del artículo 88 del Tratado.

La operación consistió, pues, en negociar una serie de compromisos por parte de las autoridades españolas para adoptar una serie de medidas tendentes a regularizar el régimen (transformación del Ente público en una Sociedad Anónima Estatal, eliminación de las exenciones fiscales en materia de Impuesto sobre Sociedades, introducción de una separación contable para evitar subvenciones cruzadas y la elaboración de un código de conducta comercial para adecuar las actividades de mercado a los principios de una competencia leal). Esta serie de compromisos una vez negociados fueron objeto de formalización mediante los correspondientes intercambios de cartas entre el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda y el Miembro de la Comisión Europea encargado de la política de competencia.

Finalmente, la Comisaria Sra. Kroes, decidió considerar que las ayudas estatales utilizadas para la financiación de RTVE resultaban compatibles con el mercado común, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 86.2, por lo que se elaboró la correspondiente decisión colegiada de la Comisión Europea cerrando oficialmente el caso en fecha 20 de abril de 2005. No resultaba indispensable recurrir a este acto jurídico formal, pero sin duda esta publicidad contribuyó a otorgar un mayor grado de seguridad jurídica a RTVE ante una eventual reclamación de UTECA. En ausencia de recurso por parte de los mismos en el plazo establecido al respecto, cabe concluir que se convalidaron definitivamente el conjunto de las ayudas otorgadas hasta dicha fecha, así como implícitamente las subsiguientes hasta la definitiva entrada en vigor del nuevo régimen que se advirtió implicaba una modificación legal del Estatuto del Ente público de 1980.

Los compromisos adoptados se trasladaron al ejercicio de elaboración del Anteproyecto de Ley sobre radio y televisión de titularidad estatal, comunicándose oportunamente a la Comisión Europea el Anteproyecto adoptado por el Gobierno, así como el texto definitivo de la Ley 17/2006. En ambos casos la Comunicación mencionaba el cumplimiento de los compromisos adquiridos en relación al régimen de financiación, único aspecto sometido a control por parte comunitaria. Asimismo, se informó en diciembre de 2005 de las medidas transitorias adoptadas en el marco de los Presupuestos Generales del Estado para el siguiente ejercicio, justificando que en la práctica se había alcanzado los compromisos previstos y cuya materialización debía

cumplimentarse antes del 1 de enero de 2006: fundamentalmente se presentó como un avance esencial el ejercicio para presupuestar las necesidades globales de financiación corriente para la cobertura de servicio público, la instauración de una separación contable adecuada, así como la entrada en vigor de un código de conducta comercial.

En cualquier caso, es evidente que la propia creación de la Corporación RTVE implicó un nuevo proceso de negociación, especialmente complejo si se tiene en cuenta la elevada capitalización derivada del efecto contable de la desafectación de los bienes encuadrados anteriormente en el Patrimonio del Estado, más la importante desgravación fiscal ligada a la transferencia de los activos del antiguo Ente Público a la nueva Corporación creada. Los Servicios de la Comisión entendieron prudente no comunicar oficialmente estas operaciones, considerándolas como medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de las obligaciones contraídas por España y por tanto carentes de la naturaleza de ayuda. Pero insistieron en evitar toda comunicación formal para superar el potencial problema de contrastar sus conclusiones con las de otros Servicios de la Comisión, y en especial con el Servicio Jurídico. Se convino en notificar únicamente como nueva ayuda la reestructuración de la plantilla efectuada en el Ente público, en la medida que descargaba de pasivos sociales a la Corporación RTVE. La tramitación de este expediente no planteó dificultad alguna, dada la naturaleza eminentemente social de las medidas adoptadas, pese a su cuantía, justificándose como una iniciativa indispensable para asegurar el efectivo cumplimiento de la misión de servicio público encomendado a RTVE.

Finalmente, se comunicó el Mandato Marco adoptado por las Cortes Generales, mereciendo una valoración positiva de la Comisión Europea, quedando pendiente de comunicar el proyecto de Contrato-programa, que hasta la fecha, es un instrumento contemplado en la Ley que aún no ha sido presentado. Procede señalar que el único punto abierto sobre el que la Comisión Europea solicita una mayor precisión es la definición de los nuevos servicios en este Contrato-programa. Entienden necesario que la introducción de los mismos venga precedida de una evaluación previa que determine el carácter de servicio público, así como una consideración de los potenciales efectos en materia de distorsión de la competencia, aspectos que han sido objeto de un compromiso por parte de las autoridades españolas.

De hecho, la previsión que el Gobierno ha realizado de las actuaciones de la Corporación, derivadas de la puesta en marcha y comercialización de nuevos servicios audiovisuales, por ejemplo servicios interactivos, consulta de catálogos audiovisuales o TDT de pago, es que sean completamente gratuitos. Así, se garantiza de una parte la ausencia de eventuales distorsiones en el mercado y por otra, se fortalece el papel y desempeño de la Corporación como titular activo de un catálogo de prestaciones al servicio de los ciudadanos.

9.5.3 La reforma de RTVE y las relaciones con Bruselas

Como se anticipó con anterioridad, el proceso de elaboración de la propuesta que desembocó en el Anteproyecto de Ley adoptado por el Gobierno en agosto de 2005, vino precedido de una intensa negociación con la Comisión Europea para determinar el alcance y modalidades de los compromisos españoles sobre la necesaria adaptación del régimen. Este proceso negociador fue realizado y pilotado por la SEPI, bajo la dirección política del Gobierno, a través de la supervisión del Ministerio de la Presidencia y se instrumentó mediante intercambios de cartas entre el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda y el Comisario de Competencia, Sr. Monti.

La carta inicial del Vicepresidente Segundo data del 8 de julio de 2004, fue valorada positivamente por el Comisario Monti por escrito de 8 de septiembre y se cierra con un último escrito del Vicepresidente Segundo de 28 de septiembre felicitándose de esta apreciación y otorgando clarificaciones precisas sobre la puesta en práctica de los compromisos. En consecuencia, a finales de septiembre de 2004 se había cerrado de manera suficientemente concreta el conjunto de requisitos indispensables que debían prefigurar necesariamente en el nuevo marco jurídico, no resultando indispensable proceder a consultas previas sobre la traducción de tales compromisos a preceptos concretos de la nueva Ley, al tratarse de asuntos internos de técnica legislativa en función de las características propias al ordenamiento jurídico español.

Una vez adoptado por el Gobierno, el Anteproyecto de Ley fue comunicado a comienzos de agosto de 2005 comprobando así la Comisión Europea la plena conformidad del mismo con los compromisos asumidos y a la normativa comunitaria. Posteriormente, se comunicó asimismo la adopción de la Ley 17/2006. Ambas comunicaciones en su aspecto sustantivo se limitaron a explicar la forma en que se había dado cumplimiento a las obligaciones contraídas por las autoridades españolas, así como a precisar los distintos aspectos relevantes a efectos de control de ayudas, tales como el nuevo mecanismo de financiación, las medidas adoptadas para asegurar la correspondencia entre las compensaciones y el coste neto del servicio público, las disposiciones en materia de separación contable para la debida transparencia y la prevención de subvenciones cruzadas, la obligación de establecer un código de conducta comercial, la introducción de mecanismo de control, etc...

Procede precisar que la Comisión entendió aconsejable que las autoridades españolas se comprometieran a comunicar todo hecho nuevo relevante por si fuera potencialmente constitutivo de una nueva ayuda, pensando especialmente en la creación de la Corporación RTVE, así como la comunicación en su momento (al adoptarse el Contrato-programa) de una definición más precisa de los servicios conexos e interactivos introducidos como servicio público en la Ley 17/2006. La Comisión tomó nota asimismo de que el dispositivo de control quedaría completado al regularse en su momento la autoridad audiovisual a que hace referencia la Ley 17/2006. Existía, en efecto, un cierto déficit en el este ámbito en la medida que las eventuales quejas de terceros interesados no pueden sustanciarse de la forma

más adecuada con los instrumentos actuales.

Procede señalar asimismo que, como antes se indicó, también se ha comunicado el contenido del Mandato Marco adoptado por las Cortes Generales a finales de 2007 y que entró en vigor a comienzos de 2008, habiendo quedado pendiente de comunicación el proyecto de Contrato-programa antes de su adopción definitiva, situación aún no verificada. En cualquier caso, y a la vista de los compromisos adquiridos no cabe duda alguna de que las estipulaciones económicas contempladas en el Contrato-programa y sus anexos iban a ser objeto de la correspondiente comunicación a Bruselas. Así, la Comisión tramitó el correspondiente expediente NN8/2007 (ex N840/2006), sobre la financiación de medidas de reducción de plantilla de RTVE.

Puede afirmarse a tenor de lo anteriormente expuesto, que el proceso de elaboración de la Ley 17/2006 contó con un marco de referencia suficientemente preciso sobre su conformidad con la normativa comunitaria, fruto del intenso proceso de negociación de la modificación del antiguo régimen aplicable al Ente Público RTVE, sin que fuera necesaria una consulta previa a los Servicios de la Comisión Europea sobre su contenido. Procede por último subrayar que la tramitación se efectuó al amparo del procedimiento de cooperación previsto en el artículo 17 del Reglamento de procedimiento sobre ayudas estatales, sin que resultara preciso notificar este régimen para obtener la autorización de la Comisión por vía de Decisión. La conformidad había sido otorgada directamente por los Servicios de Competencia, siguiendo

instrucciones de la Comisaria Sra. Kroes, de conformidad con las reglas más flexible que rigen este proceso. Las sucesivas comunicaciones se han efectuado asimismo bajo esta modalidad sin requerir notificación y pronunciamiento formal de la Comisión por vía de Decisión, compatibilizando así un elevado grado de seguridad jurídica con la mayor flexibilidad que confiere este procedimiento a los Servicios.

En otro orden de cosas y como se apuntó anteriormente, el expediente de la Comisión Europea sobre las ayudas estatales del Ente Público RTVE fue resuelto en abril de 2005, con la Decisión C (2005)1163 fin, de 20 de abril, por la que se concluye que la financiación de RTVE es compatible con el mercado común con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 86.

Esta decisión contemplaba las siguientes recomendaciones:

- 1 La eliminación en las futuras operaciones de la garantía vinculada a la naturaleza jurídica del Ente público RTVE.
- 2 La Separación de cuentas exigida por la Directiva sobre Transparencia y la Comunicación sobre ayudas a la radiodifusión
- 3 La supresión de la exención del Impuesto sobre Sociedades (de que gozaba el Ente público RTVE)
- 4 La introducción de un mecanismo legal para garantizar que la financiación estatal no supere los costes adicionales netos de la prestación de servicio público de radiodifusión y televisión.
- 5 Asegurara que la explotación comercial de las actividades de

servicio público se lleva a cabo en condiciones adecuadas de mercado.

Por tanto, lo que hace la Decisión de abril de 2005 es oficializar por razones de transparencia el resultado del procedimiento de cooperación para la adaptación del antiguo régimen del Ente Público a las exigencias de la normativa comunitaria. Debe recordarse en tal sentido que el acuerdo político en la materia se alcanzó en septiembre de 2004, cuando el Comisario Monti en nombre de la Institución asumió los compromisos adquiridos por el Gobierno español y plasmados en los escritos del Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda. Aunque la negociación del proceso fue liderada por la SEPI en su calidad de organismo al que estaba adscrito RTVE, siempre se contó con la dirección y supervisión política del Gobierno, a través de los ministerios de Economía y Hacienda y de Presidencia.

9.5.4 El impacto de Bruselas en la configuración de la Corporación

La normativa comunitaria de ayudas resultó determinante en todos los aspectos relacionados con la financiación, con la modificación del régimen jurídico del antiguo Ente Público, la eliminación de las exenciones fiscales en el Impuesto sobre Sociedades, en la introducción de mecanismos contables para asegurar la debida transparencia y la ausencia de subvenciones cruzadas⁶⁷, en las medidas para ajustar toda posible sobre-compensación

⁶⁷ En este sentido, ya en noviembre de 2004, la por entonces directora general del Ente Público RTVE, D^a Carmen Caffarell, tomo la iniciativa de anunciar un decálogo que sirviera de modelo para la gestión transparente de los recursos de RTVE. Esta propuesta, realizada en el marco de una sesión de la Comisión de control parlamentario de RTVE, consistía en el siguiente decálogo de medidas:

- 1- Se acudirá al mercado exterior solo en el supuesto de que RTVE no disponga de recursos propios. Para lo que se implantará un estado de disponibilidad de los mismos.
- 2- El sistema de compras incluirá forzosamente un estudio de costes sobre mercado, oportunidad y tasa de retorno.
- 3- Para el control de la gestión de recursos de cada área, especialmente producción, emisión y comercial, se implantará un sistema que permite analizar la eficacia y cumplimiento de objetivos
- 4- Se profundiza en el desarrollo de la contabilidad analítica para conocer todas las variables económicas asignadas a unidades de producción
- 5- Se implanta la contabilidad de costes que nos permite conocer el cumplimiento de los objetivos y funciones del servicio público
- 6- Se pone en marcha el Cuadro de Mando que recoge todos los aspectos significativos de la gestión, con indicadores que permiten conocer la evolución de RTVE
- 7- Se elabora el Estatuto del directivo que incluye una normativa de regulación de sueldos, gastos e incompatibilidades
- 8- Creación del registro de programas y empresas, que certificará la presentación de ideas y proyectos así como la composición accionarial de las sociedades de servicios
- 9- Se estudian las inversiones convenientes para dotar a RTVE de la tecnología digital que responda a los parámetros técnicos que se imponen en la actualidad, y que revalorice su principal patrimonio
- 10- Se van a dotar los recursos necesarios para desarrollar la página Web de RTVE, y su presencia en la red, para no solo facilitar la participación del espectador, sino explotar su marca y las de sus contenidos

coyuntural y en el reforzamiento de los mecanismos de control externo.

La necesidad de proceder a una profunda modificación del régimen de financiación de RTVE, incluyendo los aspectos relacionados en el anterior párrafo, coincidieron en el tiempo con la más amplia reflexión que dio lugar a la reforma y transformación que experimentó RTVE para adecuarla a los principios de independencia respecto al Ejecutivo, vocación más nítida de fomento de los principios y valores constitucionales, mayor eficiencia y creciente responsabilidad frente a la sociedad. De esta forma, ambas voluntades de mejora confluyeron configurando un modelo plenamente adaptado a esos principios, soportado por un mecanismo de financiación ortodoxo, y una Corporación sujeta a la disciplina societaria y financiera como mejor garantía de eficacia y transparencia.

La Comisión Europea, consciente de la importancia de la reforma emprendida, colaboró activamente a su efectiva culminación, otorgando los plazos necesarios para su puesta en práctica sin plantear exigencias perentorias en torno a la adaptación del régimen, que hubieran supuesto una notable obstaculización del proceso. Procede recordar que tras requerir en octubre de 2003 a las autoridades españolas esta adaptación, la Comisión se conformó con la formulación de compromisos a mediados de 2004 sobre medidas futuras a implementar tras la entrada en vigor de la nueva legislación. En este punto hay que destacar que aún hoy, queda pendiente de configurar definitivamente el ámbito de los nuevos servicios en el marco del Contrato-

programa, sin que la Comisión haya en ningún momento apremiado a España para culminar la reforma en marcha. Las autoridades españolas han marcado así el calendario, ciertamente complejo, de la reforma con al plena colaboración y entendimiento de la Comisión Europea.

El expediente, al encuadrarse en el procedimiento de cooperación aludido anteriormente, ha sido objeto de negociación por parte de la SEPI, informando puntualmente a los Ministerios más directamente concernidos (es decir, Economía y Hacienda, Presidencia e Industria).

En cualquier caso, resulta difícil de traducir a un esquema cuantitativo el porcentaje de la reforma atribuible a la normativa comunitaria, en otras palabras, la cuantificación del impacto de Bruselas en el diseño y ejecución del nacimiento de la Corporación RTVE. Como se ha señalado anteriormente, en una serie de aspectos concretos dicha aportación resultó determinante. Pero incluso en áreas clave como la modificación del modelo de financiación, las exigencias comunitarias coincidían en lo esencial con el diagnóstico sobre la necesidad de sustituir un mecanismo basado en el recurso a la financiación ajena que inducía un efecto de bola de nieve en la deuda acumulada por RTVE, esterilizando una parte importante de los nuevos recursos para atender la cobertura del servicio de esta deuda.

Por otra parte, un juicio objetivo de la modificación del régimen jurídico del Ente Público, no previsto en las conclusiones del Comité de Sabios, permitiría razonablemente aventurar o anticipar su eficacia al

posibilitar la creación de una Corporación exenta de un peso del pasado que ciertamente hubiera lastrado y comprometido su operatividad. Operaciones como el reajuste del personal, cuestión que será tratada más adelante, o la asunción de la deuda hubieran resultado difíciles de instrumentar desde un punto de vista comunitario, al igual que la desafectación de los bienes encuadrados en el patrimonio del Estado.

9.5.5 La consulta sobre el sistema de ayudas públicas a los radiodifusores

El 10 de enero de 2008, Bruselas remitió a los Estados miembros una consulta o cuestionario sobre la financiación de los servicios estatales de radiodifusión, dando de plazo hasta el 10 de marzo de ese mismo año para contestar.

La consulta efectuada por la Comisión Europea con vistas a evaluar la modificación del actual marco de ayudas estatales, constituyó el paso previo para una eventual futura propuesta. Parecía a priori difícil, dado que la actual Comisión entraba en funciones en la primavera de 2009 que se pudiera culminar esta reforma antes de la formación de un nuevo Colegio. Sin embargo, el 2 de julio de 2009, la Comisión Europea aprobaba la Comunicación sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, estableciendo los elementos a tener en cuenta para la consideración de ayudas de Estado, así como los elementos de análisis que utilizará la Comisión Europea para decidir o no su compatibilidad con el Tratado.

En cualquier caso, no se produjo una respuesta oficial española dado el carácter de la consulta y cabe señalar que parece difícil que cualquier toma de posición de ningún Estado miembro pueda influir decisivamente en un proceso donde los Servicios de la Comisión muestran un particular empeño en llevar a cabo. La decisión está prefigurada a tenor del carácter cerrado y unívoco con que se formulan las preguntas.

La preocupación esencial de la Comisión siempre ha consistido en asegurar que en los nuevos servicios a prestar en ámbitos como Internet, servicios a distancia o interactivos, la definición de su carácter público, y por tanto financiable con recursos del Estado, está suficientemente respaldada por una evaluación previa. Esta exigencia ha sido impuesta en distintos casos examinados por la Comisión, en especial el caso alemán que mayor número de quejas ha generado, y la Comisión pretende generalizar este mecanismo de evaluación previa a todos los Estados miembros. De hecho, lo ha solicitado a España y se ha confirmado la plena disponibilidad a efectuar un paso en esa dirección que se tendría que plasmar en el Contrato-programa.

El mecanismo alemán que se ofrece como modelo asegura un examen previo del valor añadido en términos de interés general de todo eventual nuevo servicio y prevé, como solicita la Comisión una consulta a los potenciales competidores afectados para asegurar que no se afecta la competencia de forma indebida. También los terceros pueden presentar quejas y reclamaciones sobre esta materia. Este mecanismo permite descargar a la Comisión de la necesidad de evaluar si se ha producido un “error manifiesto” en la definición de un nuevo servicio, debiendo en su caso iniciar un procedimiento de infracción que puede desembocar en una demanda ante el Tribunal Europeo, con el coste de todo orden que ello conlleva. Si existe un mecanismo previo, el afectado deberá demostrar que su recurso ante esa instancia nacional no ha sido debidamente instruido, debiendo asumir la carga de probar tal irregularidad.

Pero en la práctica, Alemania ha confiado esta evaluación a los operadores públicos, actuando las autoridades regionales como meras correas de transmisión que traducen en actos jurídicos la definición propuesta por los operadores públicos tras este proceso en gran medida trucado de evaluación previa.

Por su parte, la BBC nos muestra un ejemplo similar. La labor de regulador específico se confía al BBC Trust que actúa en coordinación con OFCOM, el regulador convergente de las telecomunicaciones y del audiovisual británico. El muy reciente informe del BBC Trust⁶⁸ muestra la existencia de prácticas contables escasamente edificantes que han permitido desviar recursos públicos a actividades comerciales así como la provisión de nuevos servicios cuyo valor en términos de interés general resulta muy dudoso, constatando asimismo serias distorsiones de mercado y abusos flagrantes con graves perjuicios a los competidores. Todo ello, a pesar de un sistema que somete todo nuevo servicio a un denominado Test de Valor Público y a una evaluación de mercado para examinar las consecuencias sobre las competencias. La decisión de paralizar toda nueva actividad o inversión en el terreno de los servicios en línea demuestra la seriedad de la situación, alimentada como en el caso alemán por la existencia de un exceso de financiación basado en la recaudación de elevados cánones girados sobre la posesión de aparatos receptores.

⁶⁸ Más información: <http://www.telegraph.co.uk/culture/tvandradio/5083689/BBC-too-harsh-in-licence-fee-letters-says-BBC-Trust-report.html>

Esto demuestra que la independencia del regulador no siempre resulta eficaz para prevenir estos abusos, configurándose la disciplina presupuestaria que impone un mecanismo de financiación como el español, como una herramienta sin duda más valiosa para prevenir excesos.

En consecuencia, las autoridades españolas se comprometieron a someter a una evaluación previa todo nuevo servicio a fin de constatar su valor añadido en términos de interés general, así como a prevenir toda distorsión indebida de la competencia. El instrumento que asegurará estos principios debiera ser el Contrato-programa cuya detallada relación de los servicios de información en línea constituye *per se* una garantía de su carácter de servicio público. Sin embargo, ese documento viene acumulando un significativo retraso hasta el punto de que pasados más de cinco años de la entrada en vigor de la Ley 17/2006, que era la norma que contemplaba esta figura, aún no se cuenta si quiera con una redacción o borrador del mismo, lo que a juicio de quien escribe, constituye un gravísimo ejemplo de perniciosa dejadez de los poderes públicos frente a las responsabilidades asumidas a través de normas con rango de ley.

En cualquier caso, en la práctica no se prevé a corto plazo la introducción o desarrollo de un nuevo servicio que pudiera afectar a la competencia. La utilización de Internet o de la telefonía móvil para emitir contenidos previamente difundidos en la televisión convencional no comporta una ampliación de la definición de servicio público sino una nueva forma de ofrecer un mismo contenido bajo otro soporte, aspecto sobre el que existe

pleno entendimiento con los Servicios de la Comisión. El hecho de asegurar en el Contrato-programa que en todo caso actividades como el comercio electrónico o el merchandising serán consideradas comerciales y debidamente contabilizadas, debería ser suficiente para otorgar la debida confianza a la Comisión sobre el respeto de los principios que se pretende asegurar.

Ciertamente, la nueva Comunicación de la Comisión está en consonancia con la postura que la misma ha venido sosteniendo en los últimos años a través de sus resoluciones. En concreto, confirma que los servicios públicos de radio y televisión están legitimados para la utilización de nuevas plataformas de comunicación, siempre que los nuevos canales cumplan igualmente con los fines del servicio público. Además, indica que en aquellos servicios prestados que impliquen que los usuarios finales deben abonar una remuneración, no siempre deben entenderse fuera de la misión de servicio público. Por tanto, consolida el concepto del análisis caso por caso de aquellos servicios que cumplen con la función encomendada.

La Comunicación contempla el establecimiento de una evaluación *ex ante* que determine si un nuevo servicio a prestar cumple con las necesidades y fines del servicio público. Esta evaluación puede condicionar a los Estados miembros sobre el tipo de control y factores que deben ser objeto de ese control, imponiendo la intervención obligatoria de las partes interesadas con anterioridad a que se apruebe el servicio. Sin embargo, el autor de este trabajo considera que la realización de este tipo de controles, aún siendo necesarios, debería de soslayar la eventual ralentización de los procesos y la posible

pérdida de flexibilidad en la gestión realizada por los operadores públicos de radio y televisión.

Existen, no obstante, dos aspectos que pueden merecer una atención particular de la Comisión en una perspectiva a medio plazo. En primer lugar, el esquema español no asegura una evaluación *ex ante* del mercado para determinar la posible existencia de potenciales competidores afectados, ni contempla un mecanismo sistemático de consultas a los mismos. En segundo lugar, no se arbitran cauces para un examen de quejas y reclamaciones por presuntos abusos en la extralimitación del ámbito del servicio público. Examinemos ambas cuestiones más detalladamente.

La noción de evaluación de mercado resulta engañosa aplicada a los servicios públicos, pues los mismos no compiten en el mismo segmento que los operadores privados por muchas que puedan resultar las similitudes en la utilización de medios y formatos. Un ejemplo puede ilustrar esta aseveración: el transporte de viajeros por autobús puede ser un mercado organizado, pero la definición de un servicio público de autobuses urbanos no tiene por qué considerarse como entrando en competencia directa, pues atiende necesidades distintas, asegurando líneas dotadas de una mínima frecuencia, con una amplia cobertura zonal y con horarios adaptados a su utilización por usuarios en momentos de muy baja ocupación, todo ello a precios asequibles. Otra cosa sería si este nuevo servicio se instaurara en una ciudad que cuenta con un servicio privado que cumple con todos estos requisitos, hipótesis bastante poco probable, al menos en Europa.

En este asunto, probablemente la Comisión es hasta cierto punto prisionera de un cierto efecto de ilusión ejercido por las nuevas tecnologías. Lo relevante no es tanto saber si un operador público utiliza Internet como vía para difundir contenidos, sino determinar si los contenidos emitidos cumplen un cometido público asegurando una oferta de calidad que promueva o vele efectivamente por la preservación de valores y principios constitucionales, que promueva la educación y la cultura, la participación de los ciudadanos en el debate público, la información veraz e imparcial. Y en este sentido, la definición de lo público no puede venir condicionada a una evaluación de mercado y menos supeditada a una consulta a operadores privados que con toda probabilidad se pronunciarán en términos restrictivos pese al carácter notoriamente público de los contenidos. Esta pretensión resulta por lo demás contraria a la jurisprudencia consolidada que deja al arbitrio de las autoridades públicas la definición del ámbito de los servicios públicos. Lo único que resulta plenamente exigible es que tal definición venga impuesta por la autoridad competente, en el caso de RTVE sería la Ley, complementada por el Mandato Marco y precisada por el Contrato-programa.

El segundo tema plantea más serios interrogantes. En efecto, las televisiones privadas no disponen en la actualidad de un cauce para canalizar sus reclamaciones por supuesta extralimitación del servicio público por parte de RTVE. La definición escueta que figura en la Ley y el desarrollo en el Mandato Marco no puede ser objeto como es obvio de control jurisdiccional por personas físicas o jurídicas incluso aunque se consideren afectadas. Por

ello, debe considerarse que la vía del recurso ante la jurisdicción ordinaria por incumplimiento de los preceptos de la Ley 17/2006 carece de cualquier operatividad, pues en esta disposición se otorga carácter de servicio público al conjunto de servicios interactivos y conexos. Hasta que se proceda a la constitución efectiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales previsto en la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, no cabe duda que existirá un cierto vacío en este campo, o en su defecto, a la anunciada creación de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia que vendría a sustituir al non nato CEMA en lo referido a la supervisión del sector audiovisual.

Con todo y como ya se apuntó anteriormente, la disciplina en materia presupuestaria se configura como el mejor antídoto para prevenir una excesiva expansión de nuevos servicios que pudiera afectar a la competencia. Los mecanismos de evaluación previa se han mostrado incapaces de evitar abusos cuando un exceso en las fuentes de financiación impulsa a los operadores públicos a cubrir ámbitos que desbordan su misión pública y los ejemplos de Alemania y Reino Unido son buena muestra de ello.

La misión de servicio público se encuentra en España suficientemente definida en la Ley 17/2006 y en el Mandato Marco, sirviendo el Contrato-programa como complemento y garantía adicional para una adecuada delimitación de los nuevos servicios. Como se ha indicado con anterioridad, la evaluación del cumplimiento se encomienda a la autoridad audiovisual, esto es, al C.E.M.A. y en última instancia a las Cortes Generales.

Debe recordarse que RTVE elabora anualmente un informe en la materia que es elevado a las Cortes y que, de acuerdo a lo contemplado en la Ley General de la Comunicación Audiovisual, deberá ser informado y supervisado por el CEMA. Pero una vez más debe recalcar que el análisis del cumplimiento de las misiones de servicio público no puede realizarse en el vacío, sin una exhaustiva consideración de los recursos públicos utilizados y de su buen uso. En este sentido, tanto el ejercicio de confección presupuestaria, como el de control por la IGAE y el Tribunal de Cuentas configuran el marco indispensable para asegurar que se ofrece auténtico valor añadido en términos de servicio público a un coste adecuado para los contribuyentes, pues no existe peor incumplimiento de una misión esencial que el despilfarro de recursos en su cobertura.

Por último, una cuestión que reviste especial importancia desde la óptica del derecho comunitario, es analizar si determinadas cuestiones planteadas en la propuesta de Comunicación de la Comisión son vinculantes para los Estados Miembros. En concreto la pregunta podría ser si ¿es acorde al derecho comunitario que la Comisión obligue a los Estados miembros, mediante una Comunicación, a realizar una evaluación *ex ante* de un servicio nuevo y a crear un organismo externo independiente con facultad sancionadora?

Para dar respuesta a esta cuestión hay que acudir al Tratado de la Unión Europea, que contempla lo siguiente:

“Art. 249: Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas,

tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.”

Ciertamente, una Comunicación no es un instrumento jurídico que tenga efectos vinculantes para los Estados miembros, ya que no es una Directiva o una Decisión, por ejemplo. Se trata más bien de una recomendación de buenas prácticas que remite Bruselas a los Estados dada la particular naturaleza de la cuestión, que afecta no solo a los operadores públicos de radio y televisión europeos, sino también, a los operadores de titularidad privada. Las Comunicaciones son siempre tenidas muy en cuenta por los legisladores nacionales.

La función de la Comisión en materia de ayudas estatales, a tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y siguientes del Tratado de la Unión reside en comprobar que la ayuda concedida por un Estado es compatible con el

mercado común. Pero de un somero análisis de estos artículos no se desprende la necesaria realización de un examen *ex ante* de cada nuevo servicio para cumplir con estas disposiciones. En este punto, parece especialmente necesaria la entrada en funcionamiento del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, cuyas funciones en el ámbito del servicio público de radio y televisión, que serán descritas y abordadas en el epígrafe correspondiente a la Ley General de la Comunicación Audiovisual, pueden revelarse de especial y capital importancia.

En definitiva, y respecto del juicio que merece la Comunicación, la Comisión estaría legitimada para sancionar a un Estado miembro si este no cumple con lo establecido en los artículos 86 y siguientes del Tratado, pero no podría sancionar en el caso de que un Estado decida realizar otro tipo de test o examen, o incluso implementar otro tipo de controles, siempre y cuando cumpla rigurosamente con los preceptos legalmente establecidos.

Por tanto, la Comunicación es positiva para los operadores públicos de radio y televisión europeos, porque contribuye a consolidar la función de los mismos y regula con profusión determinados aspectos que ya se han contemplado en la normativa de creación y funcionamiento de la Corporación RTVE, matizando otros que, a medio plazo, podrían implicar una modificación de nuestro marco legal.

9.6 La Ley 17/2006 de la radio y televisión de titularidad estatal

Esta norma constituyó un avance, tanto cualitativo como desde una perspectiva de la transformación de un modelo que pervivía en nuestra sociedad hacía más de 25 años y que a todas luces, planteaba una estructura obsolescente que no daba respuesta efectiva y eficaz a las necesidades de nuestra sociedad.

La norma garantizaba la gestión de un servicio público profesional e independiente, y aseguraba una perspectiva de futuro concreta para los medios de radio y televisión públicos de titularidad estatal gracias “*al diseño de un modelo de financiación mixta y estable*”, según indicaba la propia referencia pública que el Consejo de Ministros colgó de su página web. Además, la norma preveía la incorporación de mecanismos eficaces de control interno y externo en la gestión de la nueva Corporación de Radiotelevisión Española.

El Proyecto de Ley introdujo diversas modificaciones tanto en la estructura como en la naturaleza de RTVE, cambios que se analizarán a continuación. No obstante, y respecto de la naturaleza de RTVE, tenemos que confirmar que la norma acaba con el régimen jurídico del Ente como organismo público del Estado y crea la Corporación RTVE, que presenta la forma de sociedad anónima pública, con capital íntegramente estatal, y con sociedades participadas al 100 por 100 por la citada Corporación para la

prestación directa del servicio público de radio, televisión y servicios conexos e interactivos. También dispone que la Corporación deba disponer de autonomía en su gestión, que tenga que actuar con independencia del Gobierno y estar sujeta al control del Parlamento y del nuevo Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y esto es así porque la reforma emprendida con la Ley 17/2006 perseguía garantizar la independencia del organismo público prestador del servicio de radio y televisión estatal con respecto a cualquier otra instancia u organismo de carácter administrativo, gubernamental o partidista, hecho por el que se establecen varios mecanismos (consejos informativos, control por la autoridad audiovisual, nombramiento de presidente y consejeros, etc.) tendentes o encaminados a incrementar esa independencia.

No obstante, las modificaciones legales introducidas en la concepción y supervisión del servicio público audiovisual de ámbito estatal no tuvieron el eco esperado en las CCAA y por ende, en sus respectivos entes públicos audiovisuales; de hecho, habría que esperar a la Ley General de la Comunicación Audiovisual para constatar como las bases sentadas sobre la nueva conformación del servicio público audiovisual comenzaban a presentar visos de traslación a nivel autonómico, al derogarse la Ley 46/1983 del Tercer Canal, origen de las televisiones públicas autonómicas y generar lo que desde algunos sectores se ha interpretado como una liberalización y desregulación del mercado⁶⁹. Así, no se ha verificado ninguna reflexión sobre los modelos de

⁶⁹ Es evidente que la LGCA del año 2010 sí que modificó aspectos formales como el de las licencias de televisión; esta transformación de los títulos habilitantes en licencias deriva de la exigencia establecida en la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. En su contenido se establece que las

financiación y control del servicio público en el ámbito autonómico que en la práctica haya supuesto algún cambio notorio en estas televisiones, en buena parte debido a las especificidades que en materia de distribución competencial nuestra Constitución otorga a las CCAA a través de sus Estatutos de Autonomía. Concretamente, las CCAA están habilitadas para desarrollar su política audiovisual salvaguardando ciertos aspectos y límites y así lo han hecho la mayoría de ellas, siendo la excepción aquellas que no han desarrollado y puesto en marcha radios y televisiones públicas en su ámbito competencial.

El hecho cierto es que a pesar de las aparentes bondades que presenta el modelo público a nivel estatal (y por supuesto, de sus lagunas), las CCAA no se han sentido proclives a suprimir el recurso al mercado publicitario para financiar sus medios públicos, a pesar del alarmante estado financiero que presentan, en muchos casos, estos entes públicos, que acumulan deudas muy significativas y son deudores de modelos de gestión ineficaces y poco adaptados tanto a la realidad audiovisual como a la satisfacción de las demandas sociales que a este tipo de prestadores de comunicación audiovisual se les requiere. No hablemos ya de la ausencia de mecanismos de control que

emisoras debían de solicitar la transformación en el plazo de 2 meses desde la entrada en vigor de la Ley Audiovisual.

No obstante lo anterior, existen más implicaciones legales para el servicio público desde la óptica de las CCAA, aspectos que están perfectamente recogidos y sistematizados en el trabajo elaborado en la Universidad de Navarra por Ana Azurmendi, Juan Luis Manfredi y Nereida López. Disponible en el siguiente vínculo:

[http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/18200/1/Television%20Autonomica%20Reforma%20promovida%20Ley%20General%20Comunicacion%20Audiovisual\).pdf](http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/18200/1/Television%20Autonomica%20Reforma%20promovida%20Ley%20General%20Comunicacion%20Audiovisual).pdf)

eviten fenómenos de manipulación política e informativa que desgraciadamente son lugar común en muchas de ellas. Quizás sea esta comparación la que hace más grande y relevante la transformación de RTVE. Desde luego, el debate acerca de la misión de servicio público y su financiación en las CCAA queda más abierto que nunca, máxime cuando la patronal de las televisiones privadas, UTECA, ha presentado en el último trimestre de 2011 un modelo alternativo de gestión de las televisiones públicas autonómicas, que a su juicio, es una auténtica guía para alumbrar un modelo de sistema de televisión pública para España, realista, viable y vertebrador.

UTECA plantea un modelo escalable y opcional, que contempla canales públicos de cobertura nacional, canales públicos de cobertura autonómica y un canal público de cobertura nacional y contenidos aportados por las CCAA (a semejanza del modelo alemán⁷⁰). En cuanto a los contenidos, el modelo propuesto apunta objetivos de producción propia que debieran desarrollar y potenciar la industria audiovisual nacional y autonómica, contribuyendo indirectamente a la creación de riqueza y empleo en este sector. Se analizará con más detalle esta propuesta en el apartado final de este trabajo.

⁷⁰ En Alemania, además del operador público nacional (ZDF) y las televisiones públicas regionales (ARD3) para los 16 “Länder”, existe un canal de cobertura nacional que operan estas televisiones regionales, llamado ARD1. Todos los canales regionales pueden ser visto en los “Länder” (a diferencia de lo que ocurre en España) y todas estas televisiones regionales, con excepción de Baviera, explotan una canal generalista dentro de su región.

9.6.1 Principales elementos

La definición del servicio público

Como premisa o elemento previo para abordar esta cuestión, no es ocioso recordar que en nuestra sociedad, incluso teniendo en consideración el elevado desarrollo tecnológico y de información que ha conllevado la implantación real de la Sociedad de la Información y por ende, Internet, la televisión pública es, sin lugar a dudas, el medio de socialización más importante, quizás con el concurso obligado de instituciones como la escuela, y en menor medida en la sociedad actual, la familia. Por tanto, parece evidente que el Estado tiene un papel que cumplir, una obligación tendente a verificar que esa televisión pública pueda actuar como líder en el sector mediático, un liderazgo que no debe ser de audiencias exclusivamente, sino más bien en lo relativo al avance tecnológico que beneficie a los ciudadanos, como la introducción de nuevas tecnologías (léase TDT, Alta Definición, 3D, etc.) y por supuesto, líder en cuanto a los contenidos, su calidad y su adecuación a la definición de servicio público que se haya realizado y aprobado.

La nueva Ley 17/2006 venía a modificar completamente el régimen anterior existente hasta entonces, también en lo referido a la definición de servicio público que, como hemos visto con anterioridad en este trabajo, databa de lo contemplado en la Ley 4/1980, conocida como el Estatuto de la Radio y la Televisión. Así, la nueva Ley 17/2006 define la función del servicio público estatal de televisión y radio, que dice tener por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión

con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española; difundir su identidad y diversidad culturales; impulsar la sociedad de la información; promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos. La definición de servicio público de radio y televisión implica una programación de calidad y el fomento de la producción española y europea, e incorpora la oferta de servicios conexos e interactivos

En esta cuestión del servicio público, el debate siempre ha estado servido, la polémica acerca de la necesidad de la existencia y razón de ser de una televisión pública en la sociedad. En tal sentido, una parte muy relevante del sector científico ha considerado un elemento fundamental para el correcto desarrollo de cualquier sociedad democrática la existencia de un servicio público, potente y robusto, de radio y televisión y también con presencia en Internet, dado el desarrollo actual de la conocida como Sociedad de la Información, un servicio público que, naturalmente, debe ser independiente del poder político⁷¹.

Pero es evidente que si ese servicio público no tiene ninguna especificidad, ningún elemento que lo distinga y caracterice frente al desempeño realizado en el ámbito audiovisual por operadores de titularidad privada, probablemente no tendría sentido la propia existencia del servicio

⁷¹ Conviene recordar lo que Sam McBride escribía allá por 1980 en su informe encargado por la Unesco que oficialmente se llamó ‘Voces Múltiples, Un solo Mundo’, cuando reivindicaba la pertinencia de contar con medios de comunicación libres y transparentes y por tanto, no supeditados al poder político o económico.

público y en consecuencia, la deslegitimación de este servicio público cobraría carta de naturaleza desde la concepción más neoliberal del concepto de medio de comunicación de titularidad pública. En este punto, y tal y como se avanzó con anterioridad en el presente documento, merece la pena recordar que el conocido y anteriormente citado “informe Tongue” avala y reconoce la legitimidad y relevancia de los medios públicos de comunicación en el correcto desarrollo de las sociedades democráticas, superando la vieja máxima de considerar que las funciones de los medios públicos consisten únicamente en informar, formar y entretener.

Por ello, cobra una especial y decisiva importancia la tarea de concretar qué es lo que tienen que hacer las televisiones públicas. Es decir, no sólo el aspecto del cumplimiento y verificación de la legislación audiovisual, a lo que, por cierto, también están sometidas las televisiones privadas, sino la especificación adicional de lo que sería una especie de plus añadido al mero cumplimiento de la ley por parte de la televisión pública.

Estructura de la Corporación

La ley contempla un esquema organizativo que calca lo considerado por el anteriormente citado “comité de sabios”, sobre todo en el espíritu que intenta reflejar la norma al dotar al consejo de administración de la Corporación de una verdadera capacidad de gestión, aderezada con ciertas dosis de profesionalidad. Así, observamos un régimen exhaustivo de incompatibilidades, mandatos con duraciones superiores al de una legislatura, con unos periodos determinados, y con la intención de evitar situaciones de longevidad en los puestos asignados (renovaciones...).

La estructura de la Corporación se concreta en el capítulo 2º del Título primero de la Ley de la Corporación, estableciendo el Consejo de administración de RTVE, un Consejo Asesor y el Consejo de Informativos.

El Consejo de Administración de la Corporación RTVE está compuesto por doce miembros, que son elegidos por el Congreso (8), de los cuales dos son designados por los sindicatos más representativos y por el Senado (4). Se contempló una mayoría cualificada de 2/3 para la elección de estas personas, junto con una cláusula de desbloqueo solo aplicable para el primer mandato, por la que si tras la primera votación no se alcanzaba la mayoría necesaria, se sustituye esa mayoría reforzada por un nivel de consenso más laxo, mitad más uno de los diputados.

El Congreso de los Diputados designará, de entre los doce consejeros electos, al que desempeñará el cargo de Presidente de la Corporación RTVE y también del Consejo de Administración, hecho de singular relevancia tal y como años después se verificó tras la dimisión del Sr. Oliart Saussol y la dificultad para compaginar las funciones de presidencia del Consejo y presidencia de la Corporación en escenarios con ausencia de consenso. La designación del Presidente también requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara.

La Ley también prevé la existencia de un secretario del Consejo de Administración de la Corporación, que con formación jurídica, se encarga de

levantar acta de las reuniones del Consejo de Administración, certificar sus acuerdos y asesorar al Consejo en derecho.

Otra cuestión muy diferente es que el poder político no sepa o pueda reaccionar a tiempo en aquellos supuestos en que la norma exija el nombramiento de nuevos consejeros, lo que en ocasiones, conlleva la extensión artificial del mandato de aquellos consejeros que tendrían que cesar en sus cargos, y que contrariamente a ello, continúan desempeñando las funciones ordinarias e inherentes a su cargo, por ineficiencia directa del legislativo. Es algo que podría tener una solución relativamente sencilla, si se previera legalmente las consecuencias jurídicas aplicables a escenarios como el descrito, máxime cuando se depende de manera tan severa del poder legislativo para proceder a salvar escenarios como el comentado. Por ello, resulta especialmente rechazable la situación de interinidad del consejo de administración de la Corporación RTVE, dado que la mitad de sus miembros han venido ejerciendo sus cargos desde enero de 2010 en funciones, algo que en sí mismo vulnera los mínimos principios de gestión que deberían ser propios del principal y más importante medio de comunicación de este país.

Funciones

La Ley 17/2006 concreta de manera precisa y exhaustiva la relación de funciones atribuidas a la Corporación. Estas funciones son asignadas a RTVE mediante la fórmula jurídica de la encomienda de gestión, esto es, el mandato.

En el artículo 3 de la citada norma se otorga a RTVE la gestión del servicio público de radio y televisión, debiendo por tanto, promover el

conocimiento y difusión de los principios constitucionales y los valores cívicos, garantizando la información objetiva, veraz y plural, que se deberá ajustar plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como a la norma de distinguir y separar, de forma perceptible, la información de la opinión.

RTVE también se debe a la promoción de la pluralidad y diversidad lingüística y cultural de España, promoviendo simultáneamente la cohesión territorial y facilitando el debate democrático y la libre expresión de opiniones. Otra de las funciones novedosas atribuidas a la Corporación es una de las más reclamadas al servicio público audiovisual, el derecho de acceso aplicable a distintos colectivos sociales y que posteriormente sería regulado y reglamentado por RTVE, con objeto de proceder a su aplicación eficaz. Este derecho de acceso también se acompaña de la función consistente en difundir el conocimiento de los derechos de los consumidores y usuarios, así como desarrollar procedimientos que garanticen el derecho de réplica.

La relación de funciones atribuidas a RTVE es ciertamente prolija, ya que entre otras, debe impulsar el intercambio de la información y el conocimiento mutuo entre los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea (algo que parece más una declaración de intenciones que una realidad palpable y constatable, que sólo podría verificarse a través de una programación específica similar a Euronews, empresa con la que por cierto, RTVE mantuvo una relación contractual durante varios años, cediendo su señal en España a este canal europeo de noticias) como espacio común de convivencia. También debe editar y difundir canales radiofónicos y de televisión de cobertura internacional que coadyuven a la proyección hacia el

exterior de las lenguas y culturas españolas y a la adecuada atención a los ciudadanos lo que verifica a través de su canal internacional y de Radio Exterior de España, pero en especial, a través de la página web de RTVE, accesible desde cualquier país extranjero utilizando Internet.

Otras funciones pasan por ofrecer acceso a los distintos géneros de programación y a los acontecimientos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigidos a todos los sectores de la audiencia, prestando atención a aquellos temas de especial interés público, lo que debe de lograr con una oferta programática variada y equilibrada, sin olvidar promover la difusión y conocimiento de las producciones culturales españolas, particularmente las Audiovisuales⁷², lo que implica el fomento de la producción de contenidos audiovisuales europeos y en lenguas originarias españolas y promover la creación digital y multimedia, como contribución al desarrollo de las industrias culturales españolas y europeas.

Otro grupo de funciones de RTVE tienen objetivos más generales y difusos, como la promoción de los valores de la paz, del conocimiento, la salvaguarda y el respeto de los valores ecológicos, el conocimiento de las artes, la ciencia, la historia y la cultura y de protección del medio ambiente.

⁷² No en vano RTVE ha sido tradicionalmente el gran valedor y soporte de la industria audiovisual española, tal y como acreditan los informes que anualmente publica en su Informe General, la Comisión Interministerial de Seguimiento en la que participan los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio y de Cultura y Presidencia del Gobierno, encargada del control del cumplimiento de la obligación de financiación por parte de los operadores de televisión de ámbito nacional.

Pero sin duda, hay funciones especialmente relevantes, como la relativa a la protección de los menores (función que sería posteriormente aplicada por RTVE a través de la redacción y puesta en práctica de una suerte de adaptación al servicio público del Código de autorregulación de contenidos televisivos e infancia, que suscribieron las principales televisiones de ámbito estatal en 2005) o la de tener por objetivo atender a la más amplia audiencia, asegurando la máxima continuidad y cobertura geográfica y social, con el compromiso de ofrecer calidad, diversidad, innovación y exigencia ética. Esta función realmente trascendente, en la medida en que pone en cuestión uno de los principales argumentos que tradicionalmente han sido puestos de manifiesto por las televisiones privadas, esto es, la necesidad de que una televisión pública tenga audiencia y aspire a conseguir mayores cuotas de share. Dado que como se verá más adelante, la televisión pública estatal ya no compete con las televisiones privadas por la obtención de cuota en el mercado de la inversión publicitaria, parece evidente que el próximo “campo de batalla” a presentar por el sector audiovisual privado es el cuestionamiento de la dimensión del servicio público, en tanto que una cuota elevada de share de TVE, entre otros elementos, implica efectos directos en los precios de la inversión publicitaria objeto de venta por las televisiones privadas.

La Ley finalmente prescribe la obligación de apoyar la integración social de las minorías y atender a grupos sociales con necesidades específicas, función íntimamente ligada al derecho de acceso anteriormente citado, y que guarda relación con otra de las atribuciones del servicio público audiovisual que se aprobó parlamentariamente como la del fomento de la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer.

Debe hacerse constar aquí que el legislador no tuvo en cuenta en 2006 las cuestiones relativas a la educación en medios, la alfabetización mediática, como función primordial a desarrollar por el servicio público audiovisual, elemento que por el contrario si sería objeto de una tímida regulación en la Ley General de la Comunicación Audiovisual, aprobada cuatro años más tarde.

Las funciones de RTVE son con posterioridad completadas mediante el Mandato Marco suscrito con el Parlamento.

Financiación

El capítulo IV de la Ley aborda la siempre delicada cuestión del régimen económico de RTVE, estableciendo un mecanismo de gestión económica basada en una financiación mixta, a través de subvenciones públicas sujetas a las normas y criterios de proporcionalidad y transparencia comunitarios, así como de ingresos derivados de las inserciones publicitarias, sujetas a limitaciones a incorporar en los contratos-programas, y finalmente ingresos por su propia actividad comercial.

La norma establece que la Corporación RTVE tendrá un patrimonio propio, siendo sus bienes y derechos de dominio privado o patrimonial. Además, señala que respecto al recurso al endeudamiento, figura muy empleada por RTVE años atrás, sólo podrá recurrir al endeudamiento para la financiación de sus inversiones en inmovilizado material e inmaterial y para atender desfases temporales de tesorería, quedando fijados los límites de tal

endeudamiento para cada ejercicio, en los correspondientes contratos-programa.

La norma también especifica que las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que reciba la Corporación deben consignarse en los PGE, no pudiendo superar el coste neto del servicio público (la diferencia entre los costes totales y sus otros ingresos distintos de las compensaciones) prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario.

Adicionalmente se obliga a la Corporación a elaborar un presupuesto consolidado de explotación que detalle los recursos y dotaciones anuales correspondientes y un presupuesto de capital con el mismo detalle de forma que se integren ambos en los PGE, ajustándose dicho presupuesto a lo previsto para las sociedades mercantiles estatales en la Ley General Presupuestaria.

Incluso se exige que las cuentas anuales de la Corporación RTVE y las de las sociedades en las que participe, deban de ser revisadas por auditores de cuentas, rigiéndose por las normas de contabilidad recogidas en el Plan General de Contabilidad de la Empresa española. En definitiva, una suerte de mecanismos tendentes a garantizar el rigor y transparencia de las cuentas de la Corporación.

Obviamente, desde Bruselas también se evaluó si estas medidas de financiación incorporadas en la Ley 17/2006 que se acaban de mencionar podían considerarse una mera compensación por las obligaciones de servicio público que no conferirían una ventaja financiera a RTVE, aplicando para ello

los criterios establecidos en la sentencia *Altmark* del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁷³.

Debe quedar claro, en este punto, que RTVE tenía y tiene encomendada la prestación de un servicio de interés económico general (SIEG), el servicio público de radiodifusión y televisión.

Y la aplicación de la excepción contenida en el artículo 93 del Tratado CE (artículo 106.2 del Tratado FUE) implica en el caso de las ayudas de Estado que las medidas estatales para compensar los costes netos adicionales de un SIEG no se consideran constitutivas de ayuda estatal si se dan las siguientes condiciones:

1^a) La empresa beneficiaria de la compensación debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público, debiéndose haber definido claramente estas obligaciones.

2^a) Los parámetros para el cálculo de la compensación deben haberse establecido previamente de manera objetiva y transparente.

3^a) La compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

⁷³ Sentencia de 24 de julio de 2003 en el asunto C-280/00, *Altmark Trans*.

4ª) Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar las obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas habría soportado para ejecutar estas obligaciones.

Si las ayudas concedidas a empresas encargadas de obligaciones de servicio público no cumplen una o varias de las citadas condiciones, tales ayudas entraran en el ámbito de aplicación del artículo 107.1 del TFUE y deben considerarse constitutivas de ayuda estatal. Deben darse, por tanto, cumulativamente las cuatro condiciones para que no resulte de aplicación el régimen de ayudas de Estado.

Y en aquel momento la Comisión Europea consideró que no se daban los requisitos establecidos en la Sentencia Almark, ya que RTVE fue designado operador del servicio público por ley y no mediante licitación pública y las autoridades españolas no determinaron el nivel de compensación necesario sobre la base del análisis de los costes en los que incurriría una empresa media, bien gestionada y equipada, para satisfacer dichas exigencias.

5.6.2 La tramitación legislativa

Tras la aprobación en Consejo de Ministros del Proyecto de Ley, en fecha 29 de julio de 2005, y tras su remisión al Parlamento en ese mismo día, dio comienzo la tramitación parlamentaria de esta norma bajo la referencia “Proyecto de Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal. (121/000052)”. Esta iniciativa fue calificada por el Congreso en fecha 24/08/2005 y la norma fue finalmente publicada en el BOE, núm. 134, de 6 de junio de 2006.

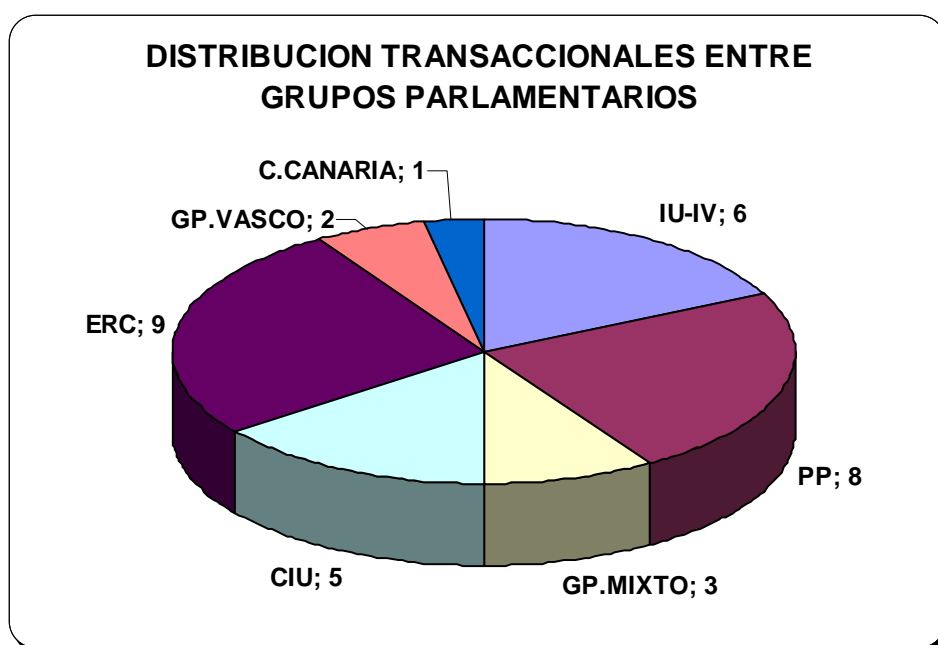
La estructura temporal de la tramitación parlamentaria de esta norma fue la siguiente:

Esquema de la Tramitación seguida por la iniciativa:

- 1 Comisión Constitucional Publicación desde 24/08/2005 hasta 26/08/2005
- 2 Comisión Constitucional Enmiendas desde 26/08/2005 hasta 23/11/2005
- 3 Comisión Constitucional Mesa - Calificación desde 23/11/2005 hasta 24/11/2005
Comisión Constitucional Debate de totalidad desde 24/11/2005 hasta 01/12/2005
- 4 Comisión Constitucional Informe desde 01/12/2005 hasta 20/12/2005
Comisión Constitucional Aprobación con competencia legislativa plena desde 20/12/2005 hasta 15/02/2006
- 5 Senado desde 15/02/2006 hasta 26/04/2006

6 Pleno Enmiendas o veto del Senado desde 26/04/2006 hasta 11/05/2006
Concluido - (Aprobado con modificaciones) desde 11/05/2006 hasta
20/06/2006

Durante su paso por el Parlamento, el Proyecto de Ley experimentó numerosas modificaciones. Por su trascendencia final, se reflejan un gráfico con la distribución de aquellas enmiendas transaccionales que fueron pactadas por las distintas fuerzas parlamentarias.



Elaboración propia.

Las enmiendas transaccionales acordaron básicamente el diseño y distribución de competencias del Presidente de la Corporación y del Consejo de Administración reforzando la figura del Presidente. La elección, competencias y funciones del Consejo se transaron con enmiendas presentadas por distintas fuerzas –Grupo Mixto, IU, CIU, PP y ERC–. Además, fueron objeto de transacción otras enmiendas que afectaban a cuestiones de menor

relevancia como causas de cese, delegación de competencias o subrogación de obligaciones, por ejemplo.

En definitiva:

1) Se puede afirmar que ninguna de las enmiendas supuso una restricción de los márgenes de maniobra necesarios para la correcta gestión y dirección de la futura Corporación RTVE.

2) El texto acordado no prefiguró el diseño orgánico de la futura Corporación, tanto de su estructura central como territorial, quedando éste supeditado a las decisiones que fueran adoptadas en su momento por la Dirección de RTVE de acuerdo con el Gobierno.

3) Las enmiendas no comprometieron las futuras decisiones que se tuviesen que adoptar en materia de plantillas y política laboral. En tal sentido, se configuró un margen de maniobra razonable para la futura Corporación.

3) Las enmiendas por sí mismas no supusieron impacto económico alguno para RTVE, ya que éste queda vinculado a las futuras decisiones que se adoptasen en el arco del Mandato- marco (cada nueve años) que empezó a negociarse un año y medio después.

Contra las voces que algunos alzaron sobre la inadecuación de lo propuesto en su momento por el Comité de expertos que nombró el Gobierno y el resultado final de la Ley 17/2006, de la radio y televisión de titularidad

estatal, debe afirmarse con rotundidad que más allá de cuestiones puntuales derivadas en su mayoría de la tramitación parlamentaria del texto legal, la norma recogió las principales propuestas del informe elaborado por el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, de acuerdo con el compromiso del Gobierno, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro comparativo de los conceptos principales que han marcado el estatuto legal de la Corporación:

CUADRO COMPARATIVO TRAMITACIÓN LEY RTVE

CONCEPTOS	INFORME COMITÉ DE EXPERTOS	ANTEPROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY	MOTIVACIÓN
Limitación genérica del acceso al mercado publicitario	Se recomienda que la contratación y emisión de publicidad se limite significativamente a cotas más bajas que las estipuladas por la normativa vigente	IDEM (término “podrá limitar”) Art.32.2	IDEM (término “deberá limitar”)	Se refuerza la limitación de financiación con publicidad. (TVs privadas)

	actual			
Limitación específica del acceso al mercado publicitario	Máximo del 10% de anuncios directos sobre la emisión del día, con 9 minutos/hora natural (15 % al día con autopromoción y otras formas de publicidad). Imposición gradual, en cuatro años y en porcentajes iguales	No se indican límites específicos	IDEM	Se incluirá en contrato-programa.
Autonomía de gestión e independencia del Gobierno	La Corporación RTVE debe gozar de plena autonomía para la gestión del servicio público	IDEM La Corporación RTVE gozará de autonomía en su gestión y actuará con independencia funcional respecto del	IDEM	Se dota de especial autonomía a la nueva Corporación, garantizando y reforzando su

		Gobierno y de la Administración General del Estado. Art. 5.3		independencia
CONCEPTOS	INFORME COMITÉ DE EXPERTOS	ANTEPROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY (remitido al Senado)	MOTIVACIÓN
Sujeción al control del Parlamento y al CEMA	La Corporación RTVE debe quedar sujeta al control de la autoridad reguladora independiente, del sector audiovisual, así como al control Parlamentario	Las Cortes Generales ejercerán el control parlamentario sobre la actuación de la Corporación y sus sociedades El CEMA supervisará del cumplimiento de la	IDEM	Se refuerza la intervención de controles externos

		misión de servicio público de radio y televisión. Arts. 39 y 40		
Presidente Corporación y del Consejo de Administración	El Consejo de Administración elegirá a un Presidente de entre sus miembros	IDEM Art. 17	Absorbe la figura del Director General y preside el Consejo de admón., y la Corporación Lo elige el Parlamento por 2/3 Art.9.2 Art. 11.4 Funciones ampliadas: Art.20	Enmiendas transaccionales. Refuerzo independencia
Privatización RTVE	Recomienda exclusión privatización del Grupo RTVE	IDEM Mantiene la titularidad pública de la radio y la televisión estatales	IDEM	Se apuesta por un modelo público eficiente y viable financieramente

Producción Propia	RTVE debe mantener una capacidad productiva interna, que se precisará % en los contratos programa	No se especifica	La producción y programación de la Corporación RTVE y sus sociedades deberá ajustarse al cumplimiento de sus funciones de servicio público.	La producción forma parte del concepto de servicio público.
No externalización informativos	Prohibición de cesión a terceros de la producción y edición de informativos	IDEM Art. 7.5	Art.25 IDEM	
CONCEPTOS	INFORME COMITÉ DE EXPERTOS	ANTEPROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY (remitido al Senado)	MOTIVACIÓN
Pluralidad lingüística	Se enfatiza el respeto a la pluralidad lingüística y cultural	IDEM	IDEM	Se pacta con ERC reforzarla en la Ley General Audiovisual
Financiación conforme	Incorporación exigencias	IDEM		Se garantiza gestión económica ordenada y

con exigencias Unión Europea	Comunitarias (transparencia y proporcionalidad) en materia de financiación de la radiotelevisión pública estatal, compatible con el Derecho Competencia	(Exposición de motivos) Contabilidad analítica	IDEM	viable, derivada de los criterios de transparencia y proporcionalidad que establece la Unión Europea
Mecanismos de financiación	Financiación Mixta: publicidad y patrocinio, venta de productos y subvención pública Voto Urbaneja: a favor de Mandato Marco y contratos-programa Respaldo del Estado	Mandato marco (9 años). Art.4 Contrato programa (3 años) Art. 32.1 a) contiene aportaciones con cargo a los Presupuestos	IDEM	Establecimiento sistema de financiación mixta, con subvención pública limitada e ingresos comerciales sujetos a los principios del mercado

	con el límite máximo del 50% de los presupuestos que fijen los futuros contratos-programa	Generales del Estado destinadas a la prestación del servicio público de radio y televisión		
Estructura territorial	Se aboga por la especialización territorial.	No se indica nada	Art.7.4 Corresponde a la Corporación determinar la organización y distribución funcional y territorial de sus medios...	Enmienda transaccional Grupo Mixto, IU, PP, CIU Y ERC

CONCEPTOS	INFORME COMITÉ DE EXPERTOS	ANTEPROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY (remitido al Senado)	MOTIVACIÓN
Consejo de Administración Miembros	8 miembros: 2 Congreso, 2 Senado, 2 CEMA, 2 Sindicatos Voto Urbaneja: propone nombramiento de algunos miembros	10 miembros 4 Senado y 6 Congreso, de los cuales 2 propuestos por Sindicatos	12 miembros Art.10.1 8 Congreso, de los cuales 2 propuestos por Sindicatos; 4 Senado	Enmiendas transaccionales con PP, CIU, ERC e IU sobre el incremento de miembros. Se mantiene el mismo número que existe actualmente

Duración	por el Gobierno. 6 años	IDEM	Art. 11.1	
Funciones	supervisión y vigilancia de la administración, garante cumplimiento y objetivos fijados en Mandato Marco y contratos-programa	Amplias funciones contempladas en el Art. 16.4	Menores competencias en favor del Presidente Art. 16.4	Enmiendas transaccionales a la elección, competencia, renovación, revocación y funciones (IU, ERC, Grupo Mixto, PP, etc)
Sindicatos en Consejo de Administración	Dos miembros designados por los dos sindicatos más representativos en RTVE.	IDEM 2 miembros (CCOO-UGT)	IDEM	
Elección Director	Órgano ejecutivo de la Corporación. Deberá ser elegido por el	Designado por el Consejo de Administración,	Se fusionan las figuras de Director General y	Acuerdo Grupos parlamentarios

General	Consejo de Administración por mayoría de 2/3, tras un concurso público.	mediante un proceso público y con criterios de profesionalidad	Presidente, que es elegido por el Parlamento 2/3	
CONCEPTOS	INFORME COMITÉ DE EXPERTOS	ANTEPROYECTO DE LEY	PROYECTO DE LEY (remitido al Senado)	MOTIVACIÓN
Consejo Asesor (miembros, funciones)	Creación Consejo Asesor Cultural-Educativo, integrado por instituciones y entidades del sector 9 miembros	Órgano de participación social integrado por 13 miembros Art. 23 Orientaciones generales programación y derecho acceso	Se incrementa a 15 miembros	Se incrementa representatividad al incluir al Ministerio de asuntos exteriores, y Academias de ciencias televisivas y cinematográficas

Derecho de acceso	Se solicita la regulación del derecho de acceso de los grupos sociales significativos, con arreglo al mandato del artículo 20.3 de la Constitución	IDEM Art. 3.2 d) Promover la participación democrática mediante el ejercicio del derecho de acceso.	IDEM Disposición Transitoria que aprueba reglamento del derecho de acceso	Enmienda Grupo Socialista Que solventa laguna operativa (en 6 meses previo informe favorable autoridad audiovisual)
Orquesta y Coro	Gestión confiada a una Fundación cultural, bajo la autoridad del Ministerio de Cultura, con el objetivo de la promoción de la cultura y del audiovisual español, incluida la actual Orquesta y el	NO	NO	No se hace mención en el Proyecto. Cuestión que luego se plasmó en el Plan de reestructuración.

	Coro de RTVE.			
Universalidad	obligación de ofrecer a la sociedad una gama de programación diversa abierta y gratuita, y para todos los ciudadanos	NO	Enmienda de adición, garantizando máxima audiencia y cobertura Art. 3.2 f	En la función de servicio público, RTVE deber tener como objetivo alcanzar la prestación del servicio con carácter universal.
Consejos Informativos	órganos internos de participación que velan por la independencia y por la veracidad de los contenidos informativos	IDEM Art. 24 y D.A. 3ª	IDEM	Se asegura la neutralidad y la objetividad de los contenidos informativos
Información veraz	información veraz, imparcial, independiente del poder político y del	Garantía información objetiva y veraz y plural Art. 3.2 b)	Se separa además información de opinión	Enmienda Grupo Socialista Refuerza la exigencia de independencia profesional de los

	económico			periodistas de la Corporación.
Reserva 15% producción independiente Inversión del 7% en cine español y europeo	Reserva del 15% sobre el total de emisión (excluidos los informativos, los concursos, la publicidad y el teletexto) a películas europeas realizadas por “producción independiente” inversión anual equivalente al 7% de sus ingresos en películas europeas	Principios producción Art. 25 Se fomenta la producción de contenidos audiovisuales europeos Art. 3.2 n) El Consejo de Admón. fija las directrices	IDEM	Las especificaciones se incluyen en el contrato programa, de acuerdo con el principio contenido en el Art. 3.4

Tras este estudio, deben mencionarse 2 aspectos especialmente interesantes respecto de esa adecuación de la Ley a lo informado en su momento por el citado Comité, que supusieron una modificación relevante:

- 1 Respecto al Consejo de Administración, los *sabios* pedían que estuviera compuesto por ocho miembros: dos elegidos por el Congreso, dos por el Senado, dos por el Consejo Audiovisual y dos por los sindicatos. La nueva ley, sin embargo, estipula que serán doce: cuatro elegidos por la Cámara Alta y ocho por la Cámara Baja. Se especifica que dos de los miembros a elegir por el Congreso, lo serán a propuesta de los dos sindicatos mayoritarios.
- 2 Sobre el presidente de la Corporación hay coincidencia entre el informe del comité de expertos y la Ley: será elegido de entre los miembros del Consejo por el Congreso y no a discreción del Gobierno. Sin embargo, la figura del presidente es distinta en un texto y en el otro. Según el nuevo estatuto, el presidente asume la representación institucional del consejo y desempeñará la dirección ejecutiva de la Corporación. Los *sabios*, por el contrario, contemplaban que las funciones ejecutivas de la corporación las ejerza una figura que no aparece en el nuevo estatuto: el director general. La ley, por otro lado, instaura una figura dentro del consejo de administración que no recogen el informe del comité de expertos: un secretario no consejero, licenciado en derecho, que actuará con voz pero sin voto.

9.6.2 Mandato Marco y Contrato Programa

Tal y como se contemplaba la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, RTVE contaría con dos novedosos instrumentos que estructurarían la actuación y desempeño del servicio público estatal de ámbito audiovisual. Estos instrumentos son el Mandato Marco y el Contrato-Programa.

El Mandato marco de RTVE, según el artículo 4 de la citada norma, es aprobado por las Cortes Generales y concreta los objetivos generales y líneas estratégicas del servicio público esencial de la Corporación RTVE y de sus Sociedades Filiales y velar por su cumplimiento. Los mandatos-marco tendrán una vigencia de nueve años y sus objetivos aprobados serán desarrollados cada tres años en los contratos-programa acordados por el Gobierno con la Corporación RTVE.

Desde su creación, en junio de 2006, la Corporación RTVE vino gestionando la televisión y radio públicas sin el mandato- marco que establece la Ley de RTVE para concretar los objetivos de servicio público de la televisión estatal. Tras infructuosos intentos, a finales de 2007 se alcanzaría un acuerdo entre los distintos grupos parlamentarios, ya que como se expone a continuación, las posiciones de estos grupos eran en ciertos casos, muy divergentes:

- Grupo Parlamentario Socialista: Entre sus propuestas destacaba que la oferta generalista de producción propia aumentara hasta el 65%, además de plantear crear unas "líneas estratégicas" que permitiesen "*evaluar y controlar el cumplimiento de esos porcentajes de producción*". Respecto a la financiación de la Corporación, el PSOE apostaba por un sistema de financiación mixta, basada en los ingresos derivados de la actividad comercial y en las aportaciones del Estado por prestación de servicio público, apuesta que como el tiempo demostraría poco después, se vería truncada por el propio Ejecutivo con la aprobación del Proyecto de Ley de financiación de RTVE. Asimismo, planteaba la difusión de una imagen igualitaria de hombres y mujeres, haciendo especial hincapié en excluir de la programación de RTVE cualquier contenido que "*incite a la violencia en cualquier ámbito, especialmente la de género*". Los objetivos generales, eran la defensa y difusión de los valores constitucionales, la vertebración y cohesión territorial, y la defensa de la pluralidad social española. En cuanto a RNE, la propuesta recoge un plan para aumentar la audiencia de la radio pública a través de "*un número suficiente de canales*".
- Grupo Parlamentario Popular: Su propuesta definía la función de servicio público de RTVE, como la promoción y difusión de los principios constitucionales, los valores cívicos, la información objetiva, veraz y plural, favorecer el debate democrático y la libertad expresión, así como la cohesión territorial, la pluralidad y la diversidad lingüística y cultural. Respecto a la programación, el PP planteaba que RTVE debía "*asumir institucionalmente una defensa de los valores, éticos*".

morales y sentimientos colectivos mayoritarios". La propuesta establecía la necesidad de evitar cualquier ofensa a grupo, opinión o sentimiento social, político y religioso, promoviendo los valores de convivencia. Curiosamente, el PP propuso un modelo de financiación mixta estableciendo que la Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE funcionase como Órgano de Control del cumplimiento de este Mandato Marco, que "*se desarrollará mediante contratos-programa trienales con el Estado*". Serían estos contratos-programa los que determinarían los límites de endeudamiento, "*que en todo caso habrán de ser claramente excepcionales y restrictivos*". Por último, el grupo popular considera que la compensación económica por el servicio público debe de ser proporcional al esfuerzo realizado, mientras que la Corporación elaboraría un presupuesto de explotación, con los recursos y dotaciones anuales, así como un presupuesto de capital.

- Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds: la propuesta de Mandato Marco de este grupo defiende el carácter de servicio público de RTVE "*en sintonía con su capacidad e ser un referente de primer orden en el conjunto de la oferta audiovisual*" y subraya que RTVE debe apostar por lograr una posición de liderazgo. Respecto a la financiación, IU-ICV también plantea un sistema de financiación mixta, que debería incluir una compensación por la reducción de publicidad comercial. En cuanto a la programación, IU proponía en su modelo de Mandato Marco la reducción de las emisiones

dirigidas a católicos y la eliminación o reducción de las emisiones de las corridas de toros.

- Grupo Parlamentario Catalán (CiU): Reclamaba que el Mandato Marco contuviese una definición más concreta sobre el futuro de Radio 4, así como del centro de producciones en Sant Cugat (Barcelona). El grupo nacionalista catalán también solicitaba la inclusión del acuerdo sobre servicio público de funcionamiento de la Corporación, acordado por unanimidad en el consejo de administración de RTVE, a propuesta de CiU.

Finalmente, y tras la pertinente negociación parlamentaria, el primer Mandato marco sería aprobado por la Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus sociedades en su sesión del día 4 de diciembre de 2007.

De otra parte, el artículo 25.2 de la Ley 17/2006 establecería que el contrato-programa, de acuerdo con las líneas estratégicas del mandato marco debe prescribir los objetivos y obligaciones específicas que deben cumplir los diferentes canales de radio y televisión, y servicios conexos e interactivos así como sus programaciones. Más adelante, el artículo 32 precisa con mayor extensión y amplitud el contenido de ese contrato-programa a firmar con el Estado. Así, establece que será suscrito por el Gobierno y la Corporación RTVE y desarrollará objetivos para un período de tres años y en él se expresarán las aportaciones con cargo a los PGE con destino al servicio público de radio y televisión, los medios empleados, los efectos que se

derivarán en caso de incumplimiento de los compromisos acordados y el control de la ejecución de dicho contrato-programa. El Presidente de RTVE emitirá informe al Gobierno sobre el proyecto del contrato-programa y las Cortes Generales serán informadas de su contenido por el Gobierno previamente a su aprobación.

Le corresponde al Consejo Asesor de RTVE informar sobre la propuesta del contrato programa y de las líneas de programación según lo regulado en el artículo 23.

De acuerdo con el artículo 35 los objetivos del contrato-programa serán recogidos en un programa de actuación plurianual que recogerá los dos ejercicios inmediatamente siguientes.

Por último, el artículo 37 señala que el contrato-programa será revisado por la Intervención General de la Administración del Estado, IGAE.

Posteriormente la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual estableció que a los 180 días de la entrada en vigor de la ley, sin posibilidad de prórroga, el Gobierno suscribiría con la Corporación RTVE el contrato-programa correspondiente que incluiría la oferta de radio y televisión y un plan concreto para la creación del centro de producción de referencia en Sant Cugat, según el artículo 41. Este plazo finalizó en octubre de 2010.

En suma, el Contrato Programa, debe desarrollar los objetivos

aprobados en el Mandato Marco. Concretamente, debe determinar los objetivos específicos en el ejercicio de la función de servicio público, junto con las aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y los medios a emplear para adaptar los objetivos acordados a las variaciones del entorno económico, garantizando el cumplimiento del Mandato Marco.

Actualmente existen dos elementos que pudieran influir en la ausencia de decisión del Gobierno respecto de esta cuestión: el primero, en Bruselas se discute el marco legal de las ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión europeos. El segundo, la reflexión sobre la normativa audiovisual que Gobierno y Uteca han mantenido desde hace meses.

En un debate en el seno de la Comisión Mixta de RTVE sobre el informe anual sobre el cumplimiento de la función de servicio público de RTVE, que tuvo lugar el 21 de diciembre de 2010, se aprobó por unanimidad de todos los grupos parlamentarios una resolución propuesta por CIU apoyando la firma sin más dilaciones del contrato-programa entre el Gobierno y la Corporación de RTVE.

En el informe anual de RTVE correspondiente al ejercicio de 2009 remitido al Congreso el 9 de septiembre de 2010 ya se indicaba que el borrador está ultimado y que la Corporación se mantiene pendiente de las decisiones gubernamentales para su firma.

En la actualidad el contrato-programa no ha sido suscrito, acumulando un generoso retraso y por tanto, un incumplimiento flagrante de la legislación

vigente, y ello a pesar de que su redacción, en la que ha estado directamente implicado el Ministerio de Economía a través de SEPI, estaba prácticamente ultimada en 2011. El texto consta de un articulado y varios anexos. De ellos, el anexo que recoge los compromisos económicos del Gobierno para la financiación de la programación de servicio público de RTVE, es probablemente el causante de que actualmente y fuera de todo plazo, el contrato-programa esté aun sin suscribir por el Gobierno.

Además de lo anterior, esta situación supone un incumplimiento que genera efectos negativos respecto de la credibilidad de la actuación del Gobierno respecto de la definición del modelo de televisión pública que llevó a cabo hace tan sólo dos años y medio, a la vez que dificulta enormemente la gestión económica de la Corporación por cuanto impide conocer a priori la financiación de determinados contenidos. En definitiva, el Contrato-Programa aportaría sin duda alguna seguridad jurídica a los gestores de la Corporación.

9.6.3 Plan de re estructuración

El Plan de Sanearamiento y Futuro de RTVE fue fruto de un intenso trabajo desarrollado por la Dirección General de RTVE, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, y la consultora contratada Boston Consulting Group. En este esfuerzo también colaboró el Ministerio de la Presidencia.

Este Plan encuentra su amparo legal en virtud del mandato contemplado

en la Disposición Adicional trigésimo quinta de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. En esencia, el Plan se desarrolló y estructuró en tres fases bien diferenciadas:

- 1.- Elaboración y desarrollo del Plan de Saneamiento y Futuro.
- 2.- Presentación y negociación del Plan.
- 3.- Firma del Acuerdo y puesta en vigor.

- Elaboración: comenzó en el año 2005 y se extendió hasta bien mediado el 2006. Básicamente, abordó un proceso de análisis de la situación real de RTVE (financiera, laboral, comercial, tecnológica...), la valoración de escenarios futuros y la identificación de posibles alternativas. Con esta información, la S.E.P.I. y la Dirección General de RTVE cerraron la propuesta que posteriormente se presentaría a las diferentes partes involucradas para su negociación.

- Presentación y negociación del Plan: se llevó a cabo inmediatamente después de su elaboración. Existía un compromiso firme de la Dirección General de RTVE y de la SEPI de evaluar, con los representantes de los trabajadores de RTVE, todos aquellos aspectos del Plan que les afectasen, directa o indirectamente, con el fin de dar entre todos la mejor solución a RTVE. Su aplicación se realizó previamente a la creación de la nueva Corporación de RTVE.

- Firma del Acuerdo y puesta en vigor: finalmente, el documento por el que se aprueba la constitución de la Corporación RTVE fue firmado el 12 de

julio de 2006.

Respecto de la razón de ser del Plan de Saneamiento y Futuro, era un mandato de la Unión Europea y la única vía para garantizar la viabilidad futura de RTVE y su capacidad para seguir manteniendo una posición relevante en el mercado audiovisual español. En efecto, el Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE pretendió poner los medios precisos para:

- Superar la situación de quiebra financiera, inadmisibles en Europa
- Reformar el marco laboral y adecuar los recursos humanos a la nueva situación
- Mejorar todos los aspectos de gestión: transparencia financiera, control de gastos, desarrollo tecnológico, práctica comercial...

Este Plan de Saneamiento y Futuro aplicaba, entre otras, las medidas de carácter financiero y de gestión que la Comisión Europea exige para autorizar el sistema de financiación mixta que se quiere mantener para RTVE y que consagraría la futura ley 17/2006, junto con la creación de la figura de la Corporación de RTVE, que sustituyó al Ente Público. Según la legislación europea, esta nueva sociedad no podría recibir ayudas para la reestructuración hasta pasados tres años desde su constitución. Esto obligaba a poner en marcha el Plan antes de la desaparición del Ente Público y la creación de la Corporación.

El objetivo básico del Plan era: *“crear un régimen jurídico que garantice su independencia, neutralidad y objetividad, y que establezca estructuras organizativas y un modelo de financiación que le permita cumplir*

su tarea de servicio público con eficacia, calidad y reconocimiento público”.

Tras la entrada en vigor de la Ley 17/2006, la Corporación RTVE y las Sociedades prestadoras del servicio público, SME TVE, SME RNE y PROCASA, se subrogaron en los derechos y obligaciones de naturaleza laboral de los trabajadores que se han incorporado a las nuevas sociedades y que procedían del Ente Público RTVE y sus Sociedades. Este trasvase de personal se efectuó con arreglo al Acuerdo para la Constitución de la Corporación RTVE de 12 de julio de 2006, que se suscribe por SEPI, RTVE y la representación sindical.

El Acuerdo de 12 de julio de 2006 determinó el dimensionamiento de la plantilla de la nueva Corporación, especificando los efectivos en cada localidad, lo que supuso la adopción de determinadas medidas organizativas, (traslados, formación, etc.) con el fin de obtener una distribución de plantilla adecuada a las necesidades empresariales y consecuente con la estructura territorial y funcional de radio y televisión que garantice el servicio público.

La consecuencia directa del Plan de Saneamiento y futuro fue la consecución de un Expediente de Regulación de Empleo (ERE en lo sucesivo), cuyos extremos fueron convenientemente comunicados y acordados con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El texto del ERE⁷⁴ articulado en 12 puntos fue suscrito el 24 de octubre de 2006 por todas las partes directamente implicadas, esto es, tanto por la Dirección de RTVE como por los representantes del CGI (Comité General Intercentros) y los representantes de los sindicatos UGT, CCOO, USO y APLI, haciendo posible la futura extinción de los contratos de trabajo hasta un máximo de 4.150 trabajadores, con una vigencia hasta el 1 de enero de 2009.

Resulta especialmente relevante la evolución negativa que sufre la plantilla el Ente público en su conversión a Corporación. Tal y como consta en el documento firmado del ERE, se acuerda pasar de una plantilla de 9.366 trabajadores (8.242 fijos y 1.124 contratados) a una plantilla objetivo de 6.400 trabajadores (5.900 fijos y 500 contratados) a obtener a comienzos del ejercicio 2009⁷⁵.

Durante los trabajos previos que dieron lugar al diseño de la plantilla objetivo, se manejaron cifras sustancialmente más bajas a las que finalmente se acordaron. Estas cifras se ubicaban en la horquilla de los 4.500 trabajadores como máximo, dimensión que permitiría competir de manera eficaz en el

⁷⁴ El E.R.E. 29/2006, contempló un Plan de Empleo con doble vertiente ya que se complementaba con la conversión de empleo temporal en estable.

⁷⁵ El Acuerdo para la constitución de la Corporación RTVE, de 12 de julio de 2006, recoge en su epígrafe 7 la necesidad de contemplar un excedente de plantilla del orden de 4.150 personas, en orden a adecuar cuantitativamente la plantilla al dimensionamiento derivado del nuevo modelo, posibilitando llevar a cabo acciones de adecuación interna, facilitando la generación suficiente de nuevo empleo y rejuvenecimiento de plantillas y permitiendo generar un sistema para la incorporación del personal contratado conforme a los criterios que igualmente se suscriben. Fuente: Informe servicio público RTVE.

mercado audiovisual, y a la vez, garantizar el cumplimiento con las labores de servicio público encomendadas, con las previsiones que pudieran contemplarse a medio y largo plazo (como la necesaria potenciación del área de servicios interactivos de la Corporación, por ejemplo, o el desarrollo de canales temáticos de cara a la introducción de la TDT a partir de 2010, la implantación de nuevas tecnologías como la alta definición, etc.).

Sin embargo, este diseño alcanzado en los trabajos desarrollados por la Dirección de RTVE, la SEPI y la empresa consultora contratada al efecto no fue finalmente aceptado, por diversos motivos y compromisos, lo que llevó a incrementar de manera sustancial el contingente total de la plantilla de la Corporación.

No es descartable que ello hubiera podido llevar al traste uno de los objetivos principales marcados por el Gobierno al abordar la transformación de RTVE, esto es, evitar la privatización o desaparición de la televisión pública estatal. Este temor encuentra su argumentación en la más que probable revisión a medio plazo de la estructura de la Corporación, ya que ésta debe soportar una partida de gastos de personal exageradamente que impide afrontar con éxito los indudables desafíos y cambios que la Corporación enfrentará en los próximos años. En definitiva, puede resultar muy difícil explicar la necesidad de acometer un nuevo ERE que disminuya la plantilla a niveles que generen el necesario equilibrio entre los costes fijos de su mantenimiento y el desempeño de unos mínimos niveles de prestación de servicio público.

Ciertamente, los números arriba indicados suponen un considerable descenso de la fuerza de trabajo de RTVE, disminución que en los trabajos previos que dieron lugar al Plan de Saneamiento y Futuro era aún más intensa. Pero es que RTVE presentaba una estructura caracterizada por su dispersión geográfica y de unidades de negocio, con un peso importante de la dotación de personal en sus unidades periféricas. Así, en los centros territoriales de TVE trabajaban 2.095 personas (33 por ciento de la plantilla de esta sociedad) y las emisoras regionales, provinciales, locales y comarcales de RNE contaban con una plantilla de 1.193 personas (más del 50 por ciento del total).

La dispersión geográfica y la multiplicidad de unidades de negocio, unidas a la inexistencia de mecanismos que articulen suficientemente una coordinación de actividades y una integración que posibilite el aprovechamiento de sinergias, hacían necesario impulsar la realización de las actuaciones que se plasmaron en el Plan de Saneamiento, para permitir la obtención de una mayor eficacia, que redujera la complejidad en la gestión y que sirviese de base para la implantación de sistemas de dirección por objetivos y la ejecución de estrategias comunes.

En este contexto, se hizo un especial esfuerzo a la hora de tratar dos cuestiones que presentaban especial dificultad, el centro territorial de Canarias y la situación de Radio 4.

Se alcanzó con todas las partes implicadas, incluyendo a las organizaciones sindicales más representativas en RTVE, el compromiso público del Gobierno en cuanto al respeto a la insularidad de Canarias. La

SEPI dio el visto bueno a la creación de la empresa de producciones audiovisuales en Canarias. Respecto de Radio 4, la emisora de RNE en catalán, que según los datos del EGM tenía una audiencia en Cataluña poco menos que testimonial, la situación se antojaba harto compleja, por cuanto desde una perspectiva económica las magnitudes analizadas no permitían abordar un escenario de mínima solvencia, y ello en un contexto de racionalización y redimensionamiento del gasto en RTVE. No obstante, se constataba desde una parte del Gobierno, especialmente desde el Ministerio de Industria (Sr. Montilla), una especial sensibilidad sobre la cuestión, aderezada con el compromiso de la Secretaría de Estado de Comunicación del Ministerio de la Presidencia con respecto de la búsqueda de soluciones que evitasen el cierre de la emisora. Se trataba de buscar soluciones con la Generalitat para mantener esta cabecera y avanzar una solución antes de final del año 2006. Finalmente, se pudieron mantener las emisiones de Radio 4⁷⁶.

9.6.4 Ley frente al Plan de reestructuración

Es esta una cuestión que, de manera recurrente, ha sido puesta en cuestión por diversos sectores y agentes implicados en el proceso de transformación de la televisión pública estatal. Concretamente, siempre se cuestionó la idoneidad de poner en marcha el proceso de reestructuración de manera previa a la aprobación de la ley, cuando en apariencia, lo más lógico y racional hubiera sido que ambos procesos hubieran sido simultáneos cronológicamente o al menos, el proceso de reestructuración se hubiera demorado hasta la entrada en vigor de la ley. Sin embargo, la propia

⁷⁶ www.rtve.es/radio/radio4/

naturaleza de ambos procesos hizo imposible una coordinación temporal más intensa de los mismos.

En un principio, se barajaron dos posibles alternativas temporales para abordar la reestructuración de RTVE: la primera de ellas, efectuando el proceso durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley (en torno al mes de septiembre de 2005, con la Dirección General de Carmen Caffarell) y la otra, posponiendo este mecanismo hasta que fuera aprobada la Ley (que se ejecutaría por el nuevo Consejo de Administración en un horizonte que se preveía cercano a septiembre de 2006).

Teniendo en consideración variables de diversa índole, como la exigencia inmediata de adopción de medidas desde Bruselas, la eventual debilidad de un nuevo equipo directivo en la negociación a emprender o la necesidad de que la nueva dirección/presidencia que estaba por venir recepcionara la televisión pública estatal ya saneada, llevaron a aconsejar que el proceso diera inicio cuanto antes, a la luz del conjunto de estas consideraciones

Adicionalmente a lo anterior, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006 contemplaba una subvención a RTVE de 575 millones de euros para cubrir parcialmente el déficit del ejercicio 2005 y de esta manera, comenzar a eliminar el sistema de financiación mediante endeudamiento. No obstante, esta norma condicionaba la subvención indicada a la presentación de un Plan de Saneamiento que garantizase su viabilidad financiera, es decir, se trataba de una medida que comprometía de manera directa al Gobierno en pos

de una eliminación definitiva de los antiguos mecanismos de financiación del Ente Público a través de un sistema ordenado y eficiente que se articularía mediante un instrumento fundamental, el Plan de Saneamiento y Futuro, que a la postre tendría un valor complementario de la propia ley de la radio y televisión de titularidad estatal.

Concretamente, de la cuantía mencionada anteriormente, 480 millones de euros se condicionaban a la firma del Convenio entre RTVE y el Estado por el que se daba lugar a la presentación de un plan de racionalización de costes y optimización de ingresos, es decir, al Plan de Saneamiento y Futuro, así como la implantación de un marco económico-financiero que adecuase la estructura organizativa y asegurase una gestión eficaz del servicio público de radio y televisión.

En el escenario descrito, cabría cuestionarse, no tanto la idoneidad, sino incluso la propia legitimación del Plan previa a la aprobación de la Ley 17/2006. En tal sentido, no puede obviarse que la reestructuración y el proceso de negociación inherente al mismo estaban necesitados de legitimación durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley. Pues bien, entiendo que en cualquier caso, dicha legitimación se encontraba ínsita en la antes citada Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Y es que como acabo de recalcar, la subvención prevista para ese año se condicionaba parcialmente a la aprobación de un convenio entre el Ministerio de Economía y la propia RTVE, con compromisos de reestructuración. Y lógicamente, previa a la firma de ese convenio, debía cerrarse la negociación con los interlocutores sindicales.

En síntesis, el Plan de Saneamiento no era incompatible ni interfirió el desarrollo y la aplicación de la ley. Al revés: ambos instrumentos poseen finalidades distintas, y revisten un claro carácter de complementariedad. Así, mientras el nuevo marco legal de RTVE, que sustituiría al obsoleto “Estatuto de la Radio y la Televisión” de 1980, contempla multitud de aspectos de la nueva Corporación, sin embargo no aborda los problemas estructurales y de organización que padecía el Ente Público. Es precisamente para atajar esas dificultades para lo que se lleva a efecto el mencionado Plan de Saneamiento, consecuencia y exigencia de otra Ley: la de Presupuestos de 2006.

Finalmente, la Corporación RTVE inició su andadura el 15 de enero de 2007.

9.6.5 Participación sindical

Tras el anuncio del Ministro de Economía de la necesidad del Plan, la Dirección General de RTVE celebró varias comparecencias para anunciar el comienzo de su elaboración. Lo hizo, por este orden, ante el Congreso de los Diputados, ante el Comité General Intercentros, ante el equipo directivo de RTVE y ante los cuatro secretarios generales de las centrales con representación en el Grupo.

Pero en general, se puede afirmar que los sindicatos, a través de sus Federaciones, han tenido un papel muy activo desde el inicio del trayecto

legislativo que finalizó con la aprobación por el Parlamento de la citada Ley. Así, cabe establecer hasta cuatro hitos temporales:

Primero.- Redacción informe Comité de Expertos.

En la redacción del Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, se solicitaron y recibieron las aportaciones de, entre otros, los siguientes sindicatos:

- _ Unión General de Trabajadores (UGT): FeS, Sección Sectorial de Comunicación Social, Cultura y Deportes.
- _ Unión Sindical Obrera (USO): Sección Sindical RTVE.
- _ Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.): Federación de Comunicación y Transportes

Segundo.- Proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal.

Durante la elaboración del borrador de Anteproyecto, se mantuvieron reuniones en la Secretaría de Estado de Comunicación con los sindicatos, en las que los mismos formularon aportaciones y sugerencias diversas (por ejemplo, la elección a propuesta de los sindicatos de dos miembros en el Consejo de Administración)

Tercero.- Proceso de tramitación ante el Congreso del Proyecto de Ley.

Una vez remitido el Proyecto de Ley, tras su aprobación por el Consejo de Ministros, los sindicatos participan una vez más en la redacción del texto del Proyecto, a través de la inclusión de hasta doce enmiendas (de las 25 que

propusieron), que hace suyas y presenta el Grupo Socialista.

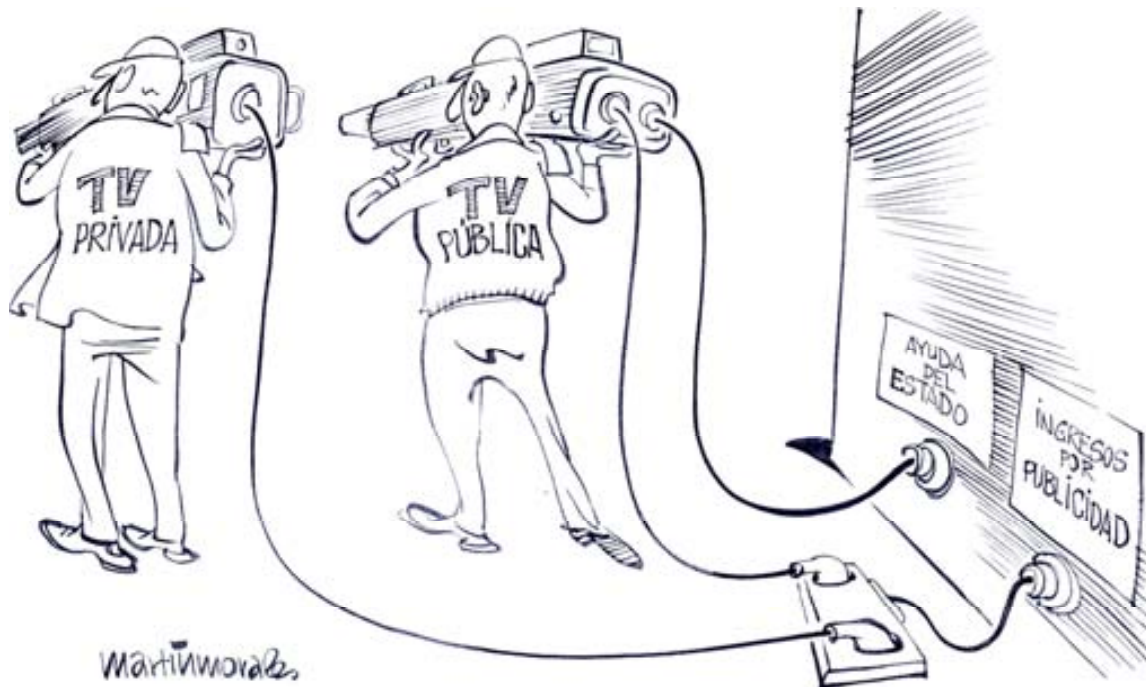
Cuarto.- Introducción en el Senado de un paquete de enmiendas a través de Entesa.

Toda vez que algunas de las peticiones de los Sindicatos no se terminaban de reflejar en las anteriores enmiendas, el acuerdo con Entesa Catalana de Progrés permite a los Sindicatos la introducción de hasta 4 enmiendas adicionales al texto remitido desde el Congreso (sobre estructura territorial, defensa de la producción propia, cláusula de desbloqueo y creación de Fundaciones para coadyuvar al objeto social de la Corporación).

A la vista de lo anterior, cabe concluir que los sindicatos han tenido una participación activa y decisiva en todo el proceso que se ha traducido en la Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal. En paralelo, las secciones sindicales del Ente Público presentaron a los medios de comunicación un plan alternativo al Plan de saneamiento y futuro del Ente cuyo contenido no parecía aportar soluciones eficaces para abordar la reforma de RTVE, documento que abordaremos más adelante.

9.7 La Publicidad en RTVE

Tradicionalmente, UTECA ha venido reclamando de los distintos Gobiernos, en reiteradas ocasiones, la imposición de límites publicitarios adicionales a RTVE, como parte de una estrategia centrada a largo plazo en la supresión completa de la publicidad comercial en TVE, objetivo logrado durante la IX Legislatura, enmarcado en un contexto de cuestionamiento de la tradicional financiación mixta de la televisión pública. Sirva de muestra la siguiente viñeta de la que se hace eco la propia UTECA:



Esta posibilidad finalmente fue contemplada en la nueva Ley de la Corporación. Y la previsión inicial contemplaba su efectividad una vez fuera suscrito entre Gobierno y RTVE el Contrato-Programa (que es un documento que sólo puede firmarse si previamente el Parlamento aprueba el Mandato Marco de 9 años para la Corporación). No obstante, y en previsión de retrasos en la aprobación del documento citado, el Gobierno anticipó una limitación de 11 minutos/hora de emisión de publicidad de la cadena pública en los Presupuestos Generales del Estado de 2008. Esta medida se adoptó en el marco de un análisis de la situación en el que se imponen los criterios de aplicación progresiva e imaginación.

Es el Contrato Programa, el instrumento en el que se había previsto plasmar de manera efectiva las primeras limitaciones de emisión de publicidad en la televisión pública de titularidad estatal, aunque como se verá más adelante, este escenario experimentaría un profundo cambio en los últimos meses de 2008 y primer semestre de 2009, con la decisión del Gobierno de suprimir de manera completa, los ingresos derivados del acceso al mercado publicitario por parte de la Corporación. En cualquier caso, siempre se había confiado en incentivar que el resto de televisiones públicas, en este caso autonómicas, siguieran el paso marcado por RTVE y que se doten de sistemas más transparentes, justos y eficaces para su financiación y gestión, hecho que nunca terminó de verificarse.

Es especialmente destacable que hasta ese momento no se habían concretado peticiones de esta naturaleza que, tradicionalmente y

prácticamente desde el inicio de sus emisiones en 1990, las televisiones privadas habían demandado; es decir, por primera vez, se procedió a adoptar una medida que ningún otro Gobierno había adoptado hasta ese momento.

Debe recordarse que el acuerdo para la reducción publicitaria en RTVE (articulado mediante enmiendas presentadas por el grupo parlamentario socialista durante la tramitación parlamentaria de la Ley 17/2006 y también en enmienda en la LGAU) se alcanzó tras la irrupción de la Cuatro y su previsión de impacto económico se incluiría en el contrato-programa de RTVE, que finalmente no ha sido redactado en el momento de escribir estas líneas.

En cualquier caso, merece destacarse que en la Ley 17/2006 no se acordó ningún límite específico de minutos/hora. En realidad se trataba de una reducción más cualitativa que cuantitativa, por ejemplo, reducción de emisiones publicitarias en la franja protegida para la infancia. En este punto, es necesario hacer constar que la Directora General de RTVE en aquel entonces, D^a Carmen Cafarell, se opuso frontalmente en su momento a cualquier tipo de reducción. Desde luego el concepto de reducción de la presencia publicitaria en TVE no era una idea nueva. De hecho, esa limitación ya se acogía en el proyecto audiovisual que se elaboró durante la segunda legislatura del ex presidente Aznar, cuando era Ministro de Ciencia y Tecnología el Sr. Piqué, concretamente en el año 2003.

El debate de la reducción o la eliminación de la publicidad en la radio televisión pública estatal no puede sustraerse de la situación de esta cuestión

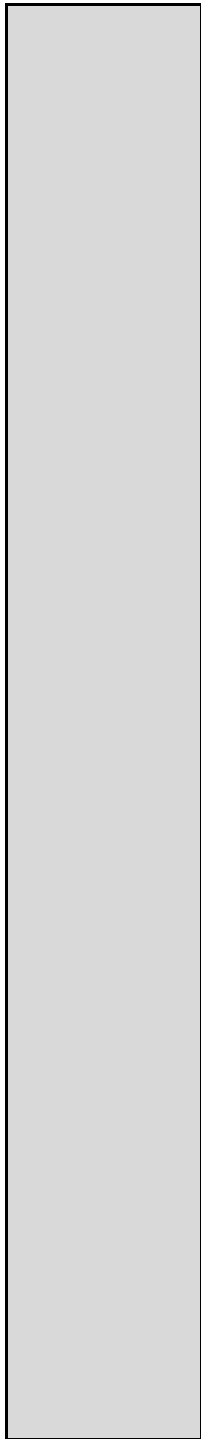
en los países de nuestro entorno. De manera sintética, puede observarse la situación de la emisión publicitaria en las principales televisiones públicas europeas:

PAIS	LÍMITES EN EL TIEMPO PROMEDIO DE PUBLICIDAD	NÚMERO MÁXIMO DE MINUTOS POR HORA DE EMISIÓN	REGULACIÓN
ALEMANIA	<p>20 minutos por día (promedio anual)</p> <p>Publicidad prohibida a partir de las 20 h., domingos y festivos.</p> <p>Publicidad prohibida en ARDIII 3Sat y ARTE</p>	12 minutos hora	<p>Rundfunkstaatsvertrag, RStV: : § 15.1 y 3:</p> <p><i>(1) Die Gesamtdauer der Werbung beträgt im Ersten Fernsehprogramm der ARD und im Programm "Zweites Deutschen Fernsehen" jeweils höchstens 20 Minuten werktätlich im Jahresdurchschnitt. Nicht vollständig genutzte Werbezeit darf höchstens bis zu 5 Minuten werktätlich nachgeholt werden. Nach 20.00 Uhr sowie an Sonntagen und im ganzen Bundesgebiet anerkannten Feiertagen dürfen Werbesendungen nicht ausgestrahlt werden. §17 bleibt unberührt.</i></p> <p><i>(2) In weiteren bundesweit verbreiteten Fernsehprogrammen von ARD und ZDF sowie in den Dritten Fernsehprogrammen findet Werbung nicht statt. § 19 Abs. 6 bleibt unberührt.</i></p> <p><i>(3) Im Fernsehen darf die Dauer der Spotwerbung innerhalb eines Zeitraumes</i></p>

			<i>von einer Stunde 20 vom Hundert nicht überschreiten.</i>
FRANCIA	<input type="checkbox"/> 6 minutos hora en promedio diario en France 2 y France 3 <input type="checkbox"/> Publicidad prohibida en France 5.	<input type="checkbox"/> 8 minutos /hora en France 2 y France 3.	<input type="checkbox"/> France 2 y France 3: Décret n° 94-813 du 16 septembre 1994 portant approbation des cahiers des missions et des charges des sociétés France 2 et France 3: art. 39: Le temps consacré à la diffusion de messages publicitaires ne peut être supérieur à six minutes par heure d'antenne en moyenne quotidienne, sans pouvoir dépasser huit minutes pour une heure donnée. Chaque séquence de messages publicitaires est limitée à quatre minutes. <input type="checkbox"/> France 5. Décret n° 95-71 du 20 janvier 1995 portant approbation du cahier des missions et des charges de "France 5". Article 14. La société s'engage à ne pas diffuser de messages publicitaires. Le conseil d'administration de France Télévisions détermine les limitations de durée applicables aux messages destinés à promouvoir les programmes de la société.
ITALIA	4% de promedio por semana	7 minutos hora	Legge 6 agosto 1990, n. 223. Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato. Art. 8.6. La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o

			successiva.”
HOLANDA	6,5% de promedio anual	12 minutos hora	<p>The media Act, 1987, 249: art. 41.a, 1 a y b; y 39.b.</p> <p>Section 41a. 1. Subject to section 39b, the broadcasting time of the Radio and Television Advertising Foundation shall be scheduled in such a way that:</p> <p>(a) on a daily basis, the Radio and Television Advertising Foundation's broadcasting time on any programme service network never amounts to more than fifteen per cent of the total broadcasting time used on that programme service network;</p> <p>(b) in any given clock hour, the Radio and Television Advertising Foundation's broadcasting time never amounts to more than twelve minutes.</p> <p>Section 39b. Each year, the Radio and Television Advertising Foundation shall have at its disposal such a percentage of the total amount of time used for national broadcasting purposes as shall be laid down by Order in Council. This percentage shall be no higher than ten per cent and may vary for television and radio.</p>
PORTUGAL	<input type="checkbox"/> 6 minutos por hora en RTP1 <input type="checkbox"/> publicidad prohibida en A dois	6 minutos hora en RTP 1	<p>Protocolo RTP-SIC-TVI de 21 de agosto de 2003.</p> <p>Apartado I.1. O presente protocolo é celebrado no pressuposto de um volume de publicidade comercial na RTP, Canal 1, de um máximo de seis minutos por hora de programação, mantendo-se o actual Canal 2 da RTP, que integra a concessão especial de Serviço Público de Televisão, sem qualquer forma de publicidade comercial, com excepção</p>

			<p>dos patrocínios, os quais não poderão ultrapassar as dez inserções, com um máximo de cinco segundos cada, por hora e por programa patrocinado, patrocínios esses que só poderão ser afectos a programas de produção interna e própria deste canal ou produção própria dos parceiros, quando excluída nomeadamente a programação internacional de ficção ou transmissões desportivas não amadoras.</p>
<p>REINO UNIDO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Publicidad prohibida en BBC1 y BBC2. <input type="checkbox"/> 9 minutos hora de promedio diario en Channel 4. 	<p>12 minutos/hora en Channel 4</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> BBC 1 y 2. Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, 1 de mayo de 1996. The agreement, 25 de enero de 1996, 10 1 y 10: 10.1 Subject always to subclause 10.2, for the purposes of the Home Services the Secretary of State shall pay to the Corporation (out of moneys provided by Parliament) a sum or sums equal to the whole of the net Licence Revenue (as defined in subclause 10.4 or to such percent or percentages thereof as the Treasury may from time to time determine PROVIDED THAT:- (a) the Secretary of State may from time to time direct that such sums may also be used for such purposes (not being purposes of the Home Services or the World Service) as he may specify; and (b) such sums shall not, without the prior written approval of the Secretary of State, be used for the purposes of any television or sound programme services wholly or partly funded by advertisements, subscription, sponsorship, pay-per-view system or any other alternative



means of finance.

10.10 The Corporation shall not without the prior approval of the Secretary of State receive money or any valuable consideration from any person in respect of the broadcasting or transmission or the refraining from broadcasting or transmitting, of any sound or television programme service whatsoever by means of the stations or any of them, and shall not without the prior approval of the Secretary of State broadcast or transmit by means thereof any sponsored programme or subscription service.

□ Channel 4.

ITC Rules on the amount and scheduling of advertising: 1.1.2 (B), y 1.2.

1.1.2(B).

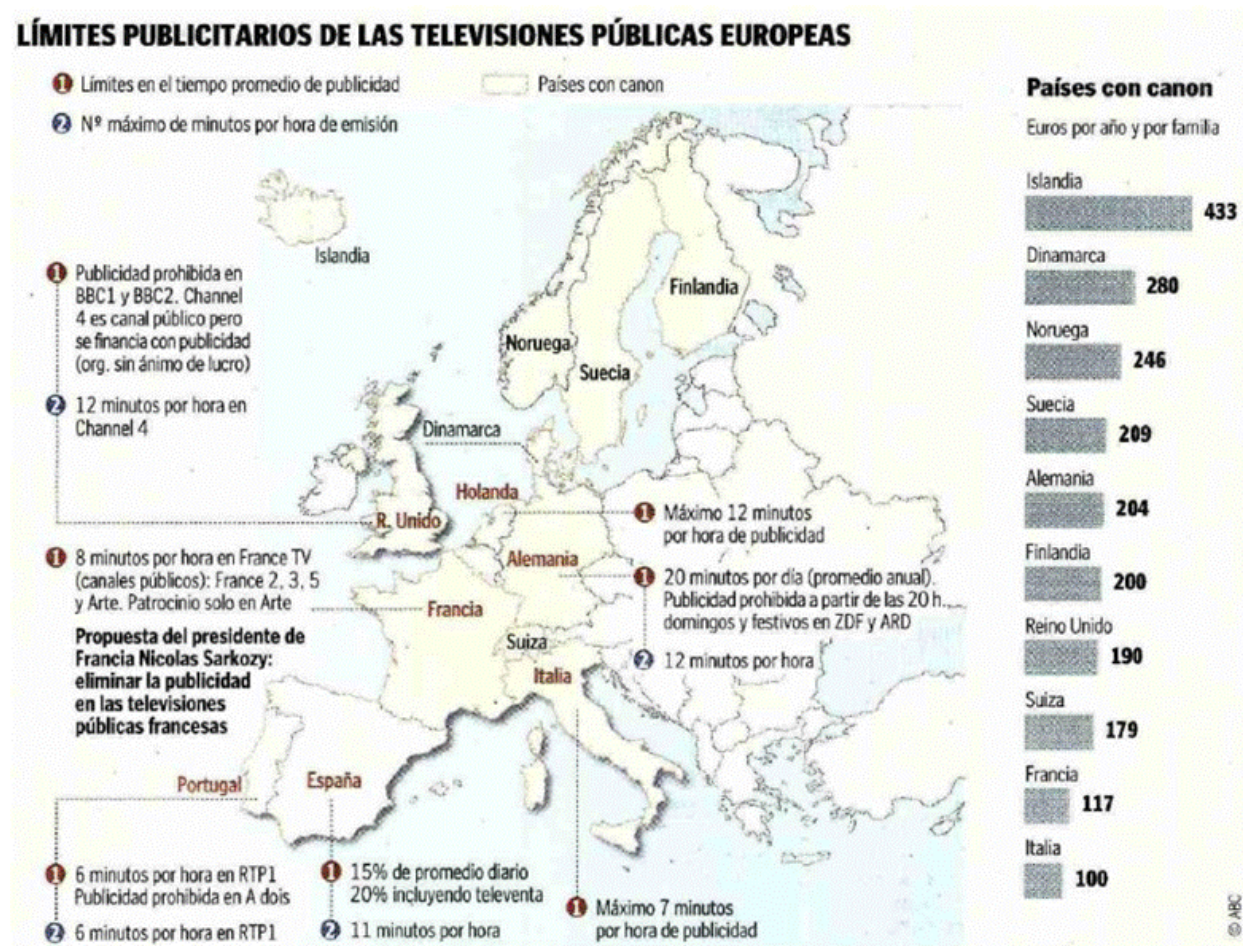
a) The total amount of spot advertising in any one day must not exceed an average of nine minutes per hour (15 per cent) of broadcasting.

b) This may be increased by a further three minutes per hour (5 per cent) devoted to teleshopping spots, but this additional 5 per cent must not be used for other forms of spot advertising.

Maximum amount in any one hour
1.2

In any one clock hour there must be no more than 12 minutes of advertising spots and/or teleshopping spots. (See Section 8 for teleshopping windows.)

En el mismo sentido y por su interés, a continuación se reproduce un mapa que refleja a la perfección la situación existente en 2009 en diversos países europeos respecto de las limitaciones legales a las inserciones publicitarias comerciales en los organismos públicos audiovisuales:



Adicionalmente se puede formular una reflexión adicional. UTECA ha venido tradicionalmente formulando acusaciones de bajar los precios de los anuncios emitidos por la política de contratación de TVE. En esencia, gran parte de sus alegaciones constan en los informes que periódicamente ha

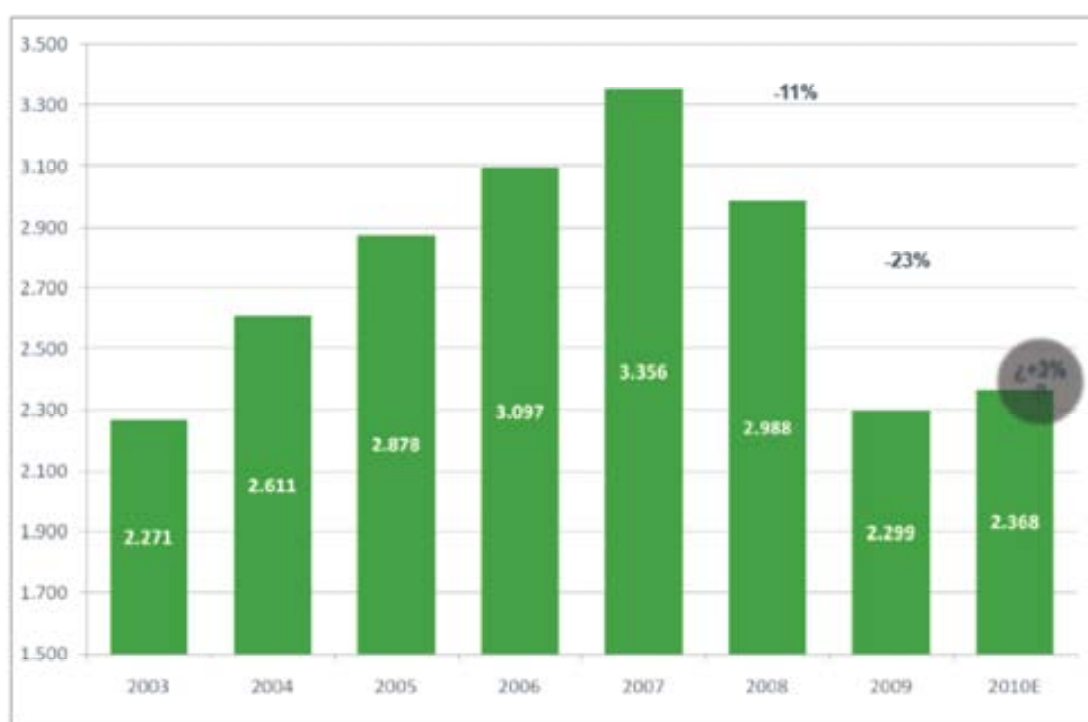
encargado a la consultora legal con la que trabajan, Deloitte. Por su parte, la Asociación Española de Anunciantes (AEA) siempre ha acusado a las televisiones privadas de ser las responsables de la enorme saturación publicitaria existente, algo perjudica a todo el sector, no sólo a los anunciantes⁷⁷.

Por aquel entonces, se estudió la manera de articular este compromiso del Gobierno reafirmando la reducción de la publicidad de la televisión pública, pero siempre de manera progresiva, no afectando al equilibrio presupuestario (se trata de que el Estado incremente la financiación de RTVE en compensación al dinero que dejará de ingresar vía publicidad, dejando esa parte de la “tarta publicitaria” para reparto entre las televisiones privadas). En esencia, se buscaron soluciones que minimizaran el impacto en las cuentas del Estado y RTVE a través de criterios de que favoreciesen la aplicación progresiva y no instantánea de limitaciones, utilizando la franja del “*prime time*” para reforzar esas restricciones, y aplicando en pos del servicio público, limitaciones en espacios de determinada naturaleza que no deberían contener pausas publicitarias (contenidos infantiles, documentales de servicio público, informativos, etc.) de manera que se diera cumplimiento al espíritu y letra de

⁷⁷ En efecto, la Asociación Española de Anunciantes- ha denunciado tradicionalmente la saturación como enemiga de la eficacia televisiva: en los informes mensuales y anuales de su ‘Observatorio de la Publicidad’ cuantifica los tiempos de emisión dedicados a los contenidos comerciales y autopromocionales y otros segmentos de no-programación, cuya suma ha rondado el 30% en algunos casos particulares. También es cierto que la Asociación ha constatado a partir de 2008 un descenso de la presión publicitaria en la mayoría de los canales (AEA, 2009a). En el centro de la recesión económica, en el último trimestre de 2009, la tasa de ocupación de publicidad convencional en los canales privados nacionales superaba ligeramente el 90% del tiempo legal disponible (Publiseis, 2009).

la Ley de la Corporación RTVE, suprimiendo el discurso parcial de UTECA pero igualmente, que no fuera el conjunto de los ciudadanos quienes alimentasen la cuenta de resultados de empresas privadas.

Pero llegados a este punto interesa recordar y visualizar cual ha sido la evolución de esa denominada “tarta publicitaria”, ya que se puede constatar de manera muy gráfica la tendencia experimentada a partir de 2007, cuando el mercado acusa el impacto de la crisis económica, y como a finales de 2010 se atisbaban los primeros signos aún leves de incipiente recuperación:



Fuente: Informe Infoadex. Millones de €.

A la vista del gráfico anterior, resulta fácil reflexionar acerca de la necesidad y el momento de aplicar modificaciones sustanciales en cuanto al

acceso publicitario de RTVE y de la situación afrontada por los operadores privados en abierto, cuya vía de financiación principal se basa en el recurso al mercado de las comunicaciones comerciales.

En términos económicos, la SEPI, con la colaboración de RTVE Comercial, cuantificó en unos 60 millones de € el impacto de la reducción de 11 minutos/hora en TVE. Aplicando el esquema siguiente, si la reducción se fijara en 9 minutos, los cálculos realizados conllevarían una reducción de los ingresos publicitarios en el entorno de los 180 millones de €:

El cálculo de ingresos anterior se realizó teniendo en cuenta la incidencia que tiene el menor tiempo de publicidad en la capacidad de producción de GRPs⁷⁸ de TVE1 + LA2. La eficacia comercial es medida por el ratio SHI / SHA (índice de eficacia comercial).

Por su parte, UTECA estimó en 71 millones de € lo que dejaría de ingresar TVE si la publicidad que emite se redujera a 9 minutos/hora.

En el siguiente epígrafe dedicado a la ley de financiación de RTVE, se aborda con mayor detalle el nuevo modelo que implica la supresión completa e inmediata de la emisión de publicidad comercial en la nueva Corporación desde el 1 de enero de 2010.

⁷⁸ Acrónimo de una medida de impacto de la audiencia derivada del término anglosajón Gross Rating Point.

9.8 La Ley de financiación de RTVE

9.8.1 Antecedentes e informes preceptivos

Avanzando en el análisis referido a los mecanismos de financiación pública, se antoja necesario profundizar en el estudio y descripción del modelo financiero que el Gobierno finalmente adoptó para la Corporación RTVE, a pesar de que cronológicamente, esta medida tuvo lugar en el primer semestre de 2009 con la aprobación por el Consejo de Ministros del 8 de mayo de 2009, del texto del Proyecto de Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. El proyecto finalmente sería publicado en el BOE del 31 de agosto de 2009 bajo el título de Ley 8/2009, de 26 de agosto, de financiación de la Corporación RTVE, norma por la cual ésta renuncia formalmente a los ingresos publicitarios y a los contenidos de pago. El Ejecutivo culminaba así la reforma de la radiotelevisión pública estatal con la intención de fortalecer la prestación del servicio público y suprimir las veleidades privatizadoras que siempre tientan a los partidos conservadores. Pero veamos antes qué hechos acaecieron para que cristalizase esa reforma.

A finales del mes de abril de 2009 el presidente del Gobierno anunció su intención de reducir drásticamente y de manera inmediata la publicidad que emitía la Corporación RTVE. Por su parte, el entonces presidente de la Corporación, D. Luis Fernández no tenía conocimiento previo de esa decisión

por parte del Ejecutivo, si bien fue posteriormente informado de la medida. Ello dio lugar a la adopción de un acuerdo por parte del Consejo de Administración de RTVE, que en esencia proclamaba que dicho órgano respetaba, asumía y aplicaba las decisiones del Parlamento. Como no podía ser de otra manera.

El 29 de abril de 2009, y durante la comparecencia del Sr. Fernández ante la Comisión Mixta de Control de RTVE en el Congreso, el por entonces presidente de la Corporación manifestó su respeto a las decisiones del Gobierno y del Parlamento, reivindicando la importancia de RTVE. Recalcó su posición favorable hacia una televisión pública, relevante, fuerte, con audiencia y que tuviese garantizada su financiación. Además aprovechó para recordar que RTVE es el servicio público audiovisual más barato de entre los países de nuestro entorno con cierta entidad. Así, mientras en España la aportación del Estado no llegaba a los 13 euros (en 2008), las cadenas alemanas ZDF y ARD tenían un coste de 88 euros por ciudadano, la BBC británica 82 euros, y la francesa France Télévision 29 euros antes de la aplicación de la reforma impulsada por el primer ministro francés Sarkozy, de la que se tratará más adelante.

Todo lo anterior viene a confirmar la impresión que muchos tenían cuando se produjo el anuncio de la reforma de la financiación de RTVE, y es que fue una decisión poco madurada que adoleció de un plan de comunicación coherente y potente que sirviera para explicar a todos los implicados los objetivos y razones que conducían al Gobierno a adoptar esta decisión. Es verdad que posteriormente pudo apreciarse una acogida muy favorable de la

medida por parte de grandes sectores de la sociedad, pero no es menos cierto que quizás con algo más de previsión y trabajo previo, de análisis estratégico en suma, se habría conseguido un resultado objetivamente mejor y una transición más ordenada y menos traumática entre un modelo y otro.

No obstante lo anterior, la base argumental manejada por el Gobierno y que sustenta la reforma del modelo de financiación de la Corporación se encuentra perfectamente explicitada en la exposición de motivos de la norma que se aprobaría en el Parlamento. Así, se mencionaban como suerte de elementos incitadores generadores de la necesidad de llevar a efecto la reforma la nueva Directiva Europea 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre, que tenía que ser incorporada a la legislación española antes de finalizar 2009, la cual mantiene el límite de doce minutos por hora de reloj para la emisión de publicidad. En segundo lugar se citaba el artículo 32.2 de la Ley 17/2006 que establece que *“el contrato-programa deberá incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994 de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva”*; por cierto, aún no se encuentra redactado y aprobado el citado contrato-programa. Y además, esa previsión de restricciones adicionales se reitera en el Mandato Marco para la CRTVE aprobado por las Cortes en diciembre de 2007.

La tramitación previa del proyecto de Ley contó con la participación e informe de diversos organismos, entre ellos, el informe que preparó en su

momento la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones⁷⁹ (organismo público que en su calidad de agencia sectorial se encarga de regular el mercado de las telecomunicaciones y servicios convergentes) y el informe elaborado por el Consejo de Estado, tras la remisión en mayo de 2009, del Anteproyecto de Ley por parte del Consejo de Ministros. Por la relevancia e interés de ambos documentos no vinculantes, me detendré brevemente en su análisis, ya que del mismo se derivan consideraciones más que elocuentes a la hora de valorar tanto el alcance, como el resultado que la norma perseguía a juicio del propio legislador.

En efecto, el Consejo de Estado emitió un informe preceptivo y no vinculante para el Gobierno en términos muy severos. Esto es así por cuanto que las conclusiones principales de este prestigioso organismo consultivo giraban en torno a argumentos tan demoledores como que el Ejecutivo estaba a punto de convertir a RTVE en una cadena "*residual y minoritaria*" con el nuevo modelo propuesto de financiación exclusivamente pública. Además, alertaba que indirectamente los nuevos mecanismos de financiación de la radiotelevisión pública pudieran llevar a un aumento en los precios de la publicidad televisiva y a un incremento en la factura de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

⁷⁹ Informe a la Vicepresidencia primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, Expediente RO 2009/747, 21 de mayo de 2009. Disponible en: http://www.cmt.es/es/resoluciones/18-2009/PRO_4758472/RE-2009-5-21-8-1.htm

En particular, llama la atención la aseveración del Consejo de Estado en el sentido de que el modelo diseñado por el Gobierno, *"si bien tiene la ventaja de impedir que la publicidad determine la programación, puede conducir al alejamiento del mercado, a sustituir la atención de la audiencia y sus necesidades e intereses por criterios excesivamente burocráticos"*, de modo que las cadenas así financiadas pueden acabar siendo residuales. Especial atención merece el apunte señalado por el Consejo, que sugiere la introducción de alguna suerte de mecanismo que permita valorar en su justa medida la programación que emite la Corporación. Realmente, el Consejo de Estado apuntaría a un mecanismo similar al existente en la BBC, en el que a través de diversas fórmulas se hace una evaluación de la función de servicio público que presentan los contenidos emitidos por la cadena pública británica.

El Consejo de Estado llegó a calificar de drástico el cambio de modelo de financiación que propuso el Gobierno, destacando la renuncia *"definitiva e inmediata"* de RTVE a la publicidad. Y es cierto, por cuanto que lo más sencillo hubiera sido optar por una rebaja gradual, llegando incluso a la supresión total de la publicidad, tal y como se ha hecho en Francia, no en vano el modelo español copia en líneas generales la propuesta del Presidente de la República francesa, Sarkozy⁸⁰, respecto de la reforma de la radio televisión pública francesa, France Television, si bien en el país vecino se acordó un

⁸⁰ *"...esta es una revolución que cambiará por completo la política cultural en nuestra sociedad de la información a través del cambio del modelo económico de la televisión pública". "El servicio público, su exigencia, su criterio es la calidad. Su vocación es ofrecer al mayor número posible de personas el acceso a la cultura, y favorecer la creación cultural francesa".* Declaraciones del Presidente Sarkozy en el Palacio del Elíseo el 8 de enero de 2008, al anunciar el cambio de modelo de la televisión pública francesa.

plazo transitorio de al menos 24 meses para la retirada completa de la publicidad, dando el tiempo necesario al mercado para adaptarse sin connotaciones traumáticas, al nuevo *statu quo* y soslayando, de paso, eventuales distorsiones que pueden producirse en el mercado publicitario televisivo. El plazo finalizó principios de 2011.

Básicamente, Francia decidió sustituir el dinero proveniente de los anuncios por una tasa que gravaría los ingresos publicitarios de las cadenas privadas, además de otro impuesto "infinitesimal" sobre los accesos a Internet y las comunicaciones a través del móvil⁸¹.

Claramente se puede reconocer una de las principales críticas que vierte el Consejo de Estado respecto del proyecto normativo que se le presentó, y que reside en esencia en la falta de demostración documental que justificase las premisas del mismo: que la eliminación de la publicidad en RTVE supondría un incremento de la misma en las cadenas privadas, lo que explicaría a juicio del Ejecutivo que éstas deban financiar la radio televisión pública con una parte de sus ingresos. Ciertamente, estamos hablando de

⁸¹ Finalmente, la Asamblea Nacional francesa aprobó el 17 de diciembre de 2008 la reforma que entraría en vigor el 5 de enero de 2009. La votación fue relativamente apretada, pues 293 diputados votaron a favor de la misma, 242 en contra. De hecho, 6 diputados conservadores votaron contra la reforma deseada por el presidente Sarkozy, y siete se abstuvieron. Así, desde principios de 2009 los anuncios publicitarios desaparecieron entre las 8 de la tarde y las 6 de la mañana en France Télévision, una franja que incluye el segmento conocido como "prime time", situación que se extendería al resto de cadenas del sector público audiovisual francés, hasta la completa desaparición de la publicidad comercial en 2011. Ello conllevó una subida del canon en Francia hasta los 120 euros anuales y un compromiso de financiación adicional del Estado francés de alrededor de 450 millones de euros.

presupuestos que no necesariamente obedecen a la máxima causa-efecto. El Consejo de Estado anticipaba que no se trataba de una premisa ni segura ni fácilmente medible. Posteriormente, y a la vista de las distintas informaciones que durante el primer semestre de 2010 se han sucedido acerca del reparto de la masa de inversión publicitaria que antes se hacía en TVE y después de la entrada en vigor de la norma, parece que los operadores privados han registrado un incremento considerable en los ingresos derivados de las inserciones publicitarias en sus respectivas cadenas de televisión⁸².

Por otro lado, el Consejo de Estado advirtió que en cuanto a otra de las vías de financiación que el proyecto establece para RTVE, la aportación de un 0,9% de los ingresos brutos generados anualmente por los operadores de telecomunicaciones de ámbito estatal o que operen en más de una comunidad autónoma, las empresas previsiblemente trasladarían esos costes a los usuarios, lo que pudiera convertirse en un obstáculo para el desarrollo de la llamada Sociedad de la Información. En el mismo sentido, se consideró que la imposición de una aportación obligatoria a los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, que previsiblemente no se verán beneficiados por la desaparición de la publicidad comercial en TVE, podría llegar a comprometer su capacidad de inversión en momentos de crisis y de necesidad de desplegar redes de nueva generación.

⁸² En el sentido anterior, la medida ha tenido como efecto directo, no tanto un transvase parcial de anunciantes de la televisión pública a los operadores privados, sino más bien un encarecimiento del coste de la inversión publicitaria, esto es, un aumento de los precios de la publicidad abonados por los anunciantes, ya que ante la imposibilidad de superarla los minutos de ocupación publicitaria contemplados legalmente, es decir, ante el aumento de la demanda, la inflación de los precios ha sido una realidad, hasta el punto de generarse una subidas del orden del 30% en los precios medios de spot durante el primer semestre de 2010.

También es destacable otra de las conclusiones que el Consejo de Estado vertió en su informe, y es la que hace referencia a la conveniencia de haber constituido una suerte de consejo de expertos que pudieran haber aconsejado al Ejecutivo, dada la naturaleza del drástico y sustancial cambio en el modelo de financiación de la Corporación RTVE, previamente a la adopción de cualquier medida en la dirección que finalmente se hizo.

Como antes se mencionó, no sólo el Consejo de Estado mantuvo una posición crítica respecto de la manera en que el Gobierno abordó la modificación del esquema de financiación de la Corporación. También, el organismo regulador de las telecomunicaciones y de algunos aspectos del sector audiovisual, la CMT, emitió un crítico informe, que incluso llegó a ser objeto de contestación por parte de los servicios del Ministerio de la Presidencia.

En efecto, a mediados del año 2009 la CMT elaboró el pertinente informe solicitado al efecto por el Gobierno, en el que criticaba duramente algunas de las medidas y soluciones que se planteaban en la nueva financiación de RTVE. Así, la CMT consideraba que el sistema supone de modo indirecto la reducción del importe que los Presupuestos Generales del Estado dedican anualmente para compensar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público de la Corporación RTVE. Pero también debe indicarse que ese informe es especialmente interesante por cuanto que aportaba la posibilidad de un sistema o mecanismo de financiación alternativo al propuesto y diseñado por el Gobierno, tal y como se verá continuación.

Por un lado, la CMT entendía que el pretendido beneficio que la supresión de la publicidad habría de tener para las televisiones de pago no es ni mucho menos evidente, en tanto que sus ingresos por publicidad son marginales, a la vista de los datos que maneja del sector (recuérdense los datos y gráficos expuestos en este trabajo, cuando se abordó el dimensionamiento del sector audiovisual). Sin embargo, el regulador no descartaba que este tipo de ingresos pueda aumentar en el futuro, por lo que no puede hablarse de que el hecho de que estos operadores aparezcan gravados pueda resultar injustificado⁸³.

Respecto de la esencia de la contribución en sí, la CMT discrepa del modelo gubernamental porque entiende que más que imponer un gravamen proporcional concreto, habría que ir a un sistema que respondiera a los mismos principios o similares a los que la actual Ley General de Telecomunicaciones invoca para fijar y justificar la financiación del coste neto del servicio universal de telecomunicaciones.

Se trataría, en suma, de que una vez que queda determinado ese coste neto, tras los oportunos estudios, se calculase la cantidad de la tasa de ocupación del dominio público radioeléctrico (coloquialmente, tasa radioeléctrica), tasa que se destinaría a la financiación de la Corporación. Lógicamente, al importe de la tasa habría que adicionar la aportación de los

⁸³ DTS, del grupo Prisa, demandó a la Comisión Europea ante el Tribunal General de la U.E., con sede en Luxemburgo, por la aprobación del modelo de financiación de RTVE, que obliga a las televisiones de pago a financiar a la Corporación con un 1,5% de sus ingresos brutos de explotación. Expediente T-533/10R, actualmente en tramitación.

PGE, y la diferencia entre el total del coste y la suma de las dos cantidades, sería el monto total de lo que tendría que ser satisfecho por las televisiones, tanto en abierto como de pago, y por los operadores de comunicaciones electrónicas que prestasen servicios audiovisuales. Añade la CMT que para evitar que un aumento injustificado del coste del servicio público implicara un incremento de las aportaciones, podría incorporarse un límite o cuantía cerrada.

Una vez establecida la cuantía global a satisfacer y los operadores obligados a afrontarla (se descartarían aquellos que no ofreciesen servicios audiovisuales en su oferta), la CMT entendió absolutamente desproporcionada la suspensión de la actividad y en su caso la extinción del título administrativo en caso de impago.

Las bondades del modelo alternativo de financiación propuesto por la CMT eran, a su juicio, muy significativas. El sistema parte de la determinación con criterios de eficiencia del coste neto del servicio público y su financiación a cargo de los PGE, de cuantía fija, un porcentaje de lo ingresado por la tasa radioeléctrica y aportaciones de los operadores que presten servicios audiovisuales, en proporción a los ingresos percibidos (por esos servicios). Esas bondades mencionadas serían las siguientes:

- Se intensifica la eficiencia en la gestión de RTVE, contemplando un sistema de cálculo del coste del servicio público desempeñado.
- Se elimina la imputación directa del gravamen a los operadores de

comunicación electrónicas, garantizando por tanto su adecuación al marco comunitario, especialmente a la Directiva de Autorización de 2002, evitando de paso la adopción de eventuales subidas de precios minoristas y la disminución de la inversión.

- Sólo se grava a los “beneficiados” por la supresión de publicidad en RTVE.
- Al aumentarse el espectro radioeléctrico que se destina a los servicios de comunicaciones electrónicas, se impulsa indirectamente la I+D+I de nuevos servicios.

Pero además de proponer un modelo alternativo, la CMT critica que respecto de los sujetos pasivos del gravamen no se distinga entre operadores en función de su volumen de negocio, pero si haya una discriminación por cuestiones territoriales (se exime a los operadores “autonómicos”) que desde una perspectiva geográfica, además de carecer de justificación objetiva, puede implicar una territorialización que suponga la desaparición de determinados operadores en mercados geográficamente delimitados, y obstaculizando de paso, el fomento de inversión en infraestructuras.

Subsidiariamente, la CMT presenta objeciones a la base imponible del gravamen, postulando la necesidad de limitarlo a los ingresos provenientes de los servicios audiovisuales.

En resumen, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones estimó que el modelo de financiación propuesto podría ser contrario a

Derecho, en lo que respectaba a su proporcionalidad, y a la sujeción a gravamen de los operadores de comunicaciones electrónicas. La CMT preveía, como así sucedió (si bien en un contexto de crisis económica) a una afectación del mercado publicitario por contracción del mismo y subida de precios.

Si lo que se quería, a juicio de la CMT, era cubrir o suplir el recurso al mercado publicitario por parte de RTVE, debía haberse partido de una cuantificación eficaz del coste del servicio público realmente prestado.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la norma, también la Comisión Nacional de Competencia, CNC emitió un informe sobre el borrador de proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 8/2009⁸⁴. Este Real Decreto o reglamento pretende regular la gestión, liquidación y destino de las diversas cantidades que el esquema diseñado en la citada Ley se destinan a financiar a la Corporación. De manera singular, el reglamento regulará la creación del denominado fondo de reserva del sistema, que estará integrado o conformado por los ingresos destinado a la financiación anual de la Corporación en la parte que exceda de la diferencia del coste neto del servicio público con el límite de hasta un 10% del gasto que se presupueste anualmente.

Pues bien, el citado informe de la CNC también contiene diversas reflexiones en las que a pesar de reconocer las buenas intenciones del Gobierno, intentando reducir o eliminar posibles distorsiones en las condiciones de competencia de los mercados en los que participa la

⁸⁴ <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/Informes/tabid/166/Default.aspx>

Corporación, la CNC mantiene serias dudas acerca de la idoneidad del esquema financiero diseñado para la Corporación. En esencia, critica que el diseño de la aportación de las televisiones privadas y de los operadores de telecomunicaciones no sirve para introducir incentivos a la contención presupuestaria de la Corporación⁸⁵.

9.8.2 Contenido de la norma

La memoria del Anteproyecto de Ley ya señalaba la reducción paulatina de la publicidad comercial en RTVE se venía produciendo tal y como preveía la Ley 17/2006 y el propio Mandato Marco aprobado por las Cámaras en diciembre de 2007. La reducción tenía que ser compensada con la aportación de fondos públicos adicionales y no terminaba de cumplir con el objetivo de ampliar significativamente la cuota de mercado de la publicidad para los operadores privados.

Además de relacionar las medidas destinadas a generar los ingresos que ocuparon los ingresos por la venta de espacios para la publicidad comercial, el Anteproyecto de ley contaba con una mención especial a la limitación de adquisición de derechos de emisión de eventos deportivos.

Concretamente, se dejaba muy claro que los ingresos públicos sólo podían ser utilizados por la Corporación para financiar actividades que fueran

⁸⁵ Recuérdese que para 2010 había previsto un techo de gasto de 1200 millones de euros. Sin embargo, a la hora de fijar anualmente la compensación económica de RTVE, los futuros umbrales tenderán a incorporar excedentes registrados en años anteriores, lo que generará una presión al alza para el incremento del presupuesto global de RTVE.

o revistieran la naturaleza de servicio público, evitando una eventual sobrepuja en subastas sobre contenidos “Premium” frente al resto de competidores (en esencia, el resto de televisiones privadas). En consecuencia, se establece que la Corporación RTVE no pueda destinar más de un 10% de su presupuesto anual de aprovisionamientos y compras para la adquisición de eventos deportivos, con la salvedad de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos.

Adicionalmente a lo expuesto, el Anteproyecto recalca la obligación de emitir programas donde tengan cabida los grupos políticos y sociales, sindicatos, debates en periodo electoral y una programación infantil acorde con el servicio público tanto en contenido como en horarios.

Por expreso deseo del Gobierno, que quería que la norma entrara en vigor a la mayor brevedad posible, se procedió a su trámite parlamentario a través del procedimiento de urgencia, el cual acorta sensiblemente los plazos y redujo sustancialmente el plazo transcurrido desde que el Gobierno aprueba en Consejo de Ministros la remisión del Proyecto de Ley al Parlamento y el momento en que las Cámaras votan y aprueban el texto definitivo de la norma. Finalmente, el texto quedó aprobado a finales del mes de agosto de 2009, y se estructuró entorno a una exposición de motivos, nueve artículos, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Es decir, se trata de un texto legal de reducida extensión, lo que sin duda facilitó la rapidez de su tramitación parlamentaria, a pesar de la complejidad y trascendencia de su contenido.

Una vez aprobada la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la

Corporación de Radio y Televisión Española, RTVE se financiaría con ingresos provenientes de diversas partidas. Una parte muy importante de ellos continua siendo, como ahora, la aportación del Estado, vía Presupuestos Generales, por las obligaciones de servicio público que tienen encomendados los medios estatales. El resto de los ingresos, se obtienen de la siguiente manera:

-
- ❖ Los **operadores de televisión comercial** que operen a nivel estatal o en más de una comunidad autónoma **aportarán anualmente un 3% de sus ingresos**, y los **operadores de telecomunicaciones**, también según el mismo criterio territorial, un **0,9%** de los suyos⁸⁶.

 - ❖ Además, la Corporación RTVE percibirá el **80%** de lo recaudado por la tasa sobre reserva de **dominio público radioeléctrico** regulada en la Ley General de Telecomunicaciones.

 - ❖ La corporación contará también con los **ingresos obtenidos** por el ejercicio de sus actividades, y por la **comercialización de sus servicios y productos**.⁸⁷
-

⁸⁶ Se excluyen expresamente de este cómputo los ingresos de las operadoras de telecomunicaciones de carácter mayorista (servicios prestados a terceros operadores) y los ingresos internacionales, es decir, provenientes de operaciones en el exterior y/o de la presencia o actividad directa o indirecta del operador en terceros países. Si fuese de otra manera, la aportación que tendría que hacer Telefónica de España sería sencillamente descomunal, al tener que aplicarse ese porcentaje sobre el total del volumen de negocio de una de las primeras compañías multinacionales existentes en la actualidad.

⁸⁷ Como señala el informe de la CNC, esta última categoría de ingresos comprende aquéllos obtenidos por los servicios que preste, por los rendimientos de su patrimonio; por las aportaciones voluntarias, subvenciones, herencias, legados y donaciones; por los ingresos procedentes de las operaciones de crédito que concierte; y cualesquiera otros de derecho público o de derecho privado que le puedan ser atribuidos por el ordenamiento jurídico.



Como se constata del esquema presupuestario descrito, el nuevo modelo suprime el acceso al mercado publicitario, supliendo el montante dejado de percibir por un mecanismo combinado de tasas devengadas por operadores audiovisuales y de telecomunicaciones, además de otras tasas (espectro radioeléctrico). Este reparto de cargas financieras entre los distintos actores afectados es el que generará con toda probabilidad, la debilidad estructural del mecanismo de financiación.

Adicionalmente, el nuevo modelo implicó la imposibilidad para RTVE de deducirse el IVA repercutido en las distintas operaciones mercantiles en que se ve envuelta su actividad diaria. Sin embargo, el esquema de financiación aprobado supone que RTVE deja de ser sujeto pasivo del IVA, lo que de facto constituyó un gasto adicional a las cuentas de la Corporación de cerca de 115 millones de euros.

La financiación prevista para 2010 fue la primera que asumió el nuevo esquema diseñado en la norma. El cuadro siguiente pretende reflejar de

manera sintética el origen de las aportaciones según su distinta naturaleza. El sumatorio de todos los conceptos alcanza la cifra de 1200 millones de euros, que era el techo de gasto máximo previsto para la Corporación.

rtve Ingresos previstos de RTVE para 2010	
<i>Millones de euros</i>	
<i>Por la aportación de los operadores estatales de telecomunicaciones</i>	
Facturación telefonía fija	6.783
Facturación telefonía móvil	15.015
Facturación Internet	3.702
Total facturación	25.500
% aplicable	0,9
Total aportación de los operadores estatales de telecomunicaciones	230
<i>Por la aportación de los operadores estatales de televisión</i>	
Facturación emisión en abierto	1.923
Facturación por captación del 80% de publicidad liberada por CRTVE	400
Facturación emisión de pago	2.043
Total facturación	4.366
% aplicable a los oper. en abierto y captac. public. liberada	3
% aplicable a los operadores de pago	1,5
Total aportación de los operadores estatales de televisión	100
<i>Por el % sobre la tasa del dominio público radioeléctrico</i>	
Percepción máxima legal	330
<i>Por la comercialización de productos y servicios</i>	
Extrapolación a 2010 de la cifra de 2009, potenciación dola	25
<i>Por la aportación estatal por la prestación del servicio público</i>	
Total aportación máxima por la prestación del servicio público	515

Pero tras la aprobación de la Ley, se hizo necesaria la elaboración de un Real Decreto que abordara distintas cuestiones pendientes de desarrollo reglamentario, por lo que en el periodo estival de 2010 se aprobó el Real Decreto 1004/2010, de 5 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

En la Ley de Financiación se contenían aspectos que requería de desarrollo reglamentario. Por ejemplo, el reglamento desarrolla la previsión contenida en el artículo 3 de la ley relativa al procedimiento para ingresar en el Tesoro Público el exceso de ingresos que superen el límite por todos los conceptos con que se puede financiar la Corporación (ingresos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, de la explotación del dominio público radioeléctrico o de los ingresos obtenidos por los operadores de telecomunicaciones o de televisión, que sólo pueden ser destinados a fines de servicio público).

Otro de los elementos relevantes que se son precisados, es el relativo al concepto de operadores de ámbito geográfico estatal o superior al de una comunidad autónoma, sobre todo referido a los operadores de servicios de comunicaciones, donde la movilidad y la interoperabilidad de los servicios es la regla.

También se aborda mediante este reglamento la determinación de la forma y plazos para que la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones gestione la tasa sobre reserva de dominio público radioeléctrico y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera proceda a ordenar el pago a favor de la Corporación Radio y Televisión Española.

Y además, se regula en este real decreto el procedimiento de autoliquidación para realizar la aportación de los operadores de telecomunicaciones y las sociedades concesionarias y prestadoras del servicio de televisión, en ambos casos, de ámbito estatal o superior al de una

comunidad autónoma, destinada a financiar a la Corporación RTVE. Se concretan aspectos de la gestión y liquidación de las aportaciones que deben realizar los operadores de telecomunicaciones y televisiones, incluyendo los pagos a cuenta, calculados teniendo en cuenta los ingresos brutos de explotación facturados en el año anterior, excluidos, para el caso de los operadores de telecomunicaciones, los obtenidos en el mercado de referencia al por mayor y las compensaciones interanuales.

9.8.3 Análisis y valoración del modelo de financiación

Como toda norma que se precie, cuando se procede a un estudio de sus virtudes y defectos, nos encontramos toda una relación de consideraciones que sirven para identificar las debilidades y potencialidades de la regulación aplicada. En nuestro caso concreto, la nueva estructura o esquema de financiación de la Corporación permite anticipar, no sin cierta complejidad, alguno de esos aspectos. De entre los positivos, se pueden destacar los que se relacionan a continuación:

- Una financiación estable y más robusta, al desaparecer las vinculaciones a los vaivenes del mercado publicitario (precios, etc.). En efecto, si se parte de la base de la debilidad intrínseca que supone estar al albur de las tendencias del siempre complejo y delicado sector de la inversión publicitaria, podemos convenir que a la vista de las características que presenta el nuevo modelo, aisladamente consideradas, la supresión del acceso al mercado publicitario es susceptible de implicar una

estabilidad del modelo financiero de la Corporación.

- Saturación publicitaria. Es uno de los efectos positivos más evidentes para el telespectador o consumidor de la oferta audiovisual de la Corporación. La proliferación abusiva de mensajes publicitarios en las emisiones regulares de las cadenas de televisión es un hecho que viene verificándose desde hace muchos años, y que encuentra su causa u origen en el marco regulatorio que permite la emisión de muchos minutos de publicidad en diversos formatos (telepromociones, spots convencionales, patrocinios, autopromociones, emplazamiento de productos, etc.). La situación, además, tiene visos de agravarse en las cadenas generalistas en abierto, tras la modificación del régimen de inserciones publicitarias que contiene la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual. En cualquier caso, la posibilidad de poder disfrutar de contenidos audiovisuales sin cortes, es decir, que los ciudadanos puedan ver la emisión de toda la programación de TVE sin interrupciones de bloques publicitarios (más allá de las autopromociones y anuncios de publicidad institucional del Gobierno de España), supone en sí misma un gran avance que en los primeros meses de funcionamiento del modelo se ha traducido en un sostenido incremento de la cuota de audiencia o share de TVE frente al resto de televisiones privadas generalistas.
- Nos acerca al modelo de muchas televisiones públicas europeas. En sí, el nacimiento de la Corporación RTVE en el año 2006 supuso la ruptura o quiebra de un modelo de televisión que databa de la transición y

respondía a necesidades obsoletas y caducas en el nuevo escenario audiovisual en el que el servicio público de radio y televisión buscaba su razón de ser; no en vano el Estatuto de la Radio y la Televisión se aprobó en 1980. Así las cosas, la nueva Ley 8/2009 daba un paso adicional al suprimir la publicidad comercial en TVE. Esta ausencia de publicidad ha sido, junto con otras características como la calidad, señas de identidad de la televisión pública británica, la BBC, el modelo en el que muchas televisiones públicas europeas han querido ver un referente para el servicio público de televisión.

- Reforzamiento del carácter público de TVE. Más calidad. En principio, una modificación de la financiación en el sentido en que se ha tratado, debe conllevar un efecto sobre la naturaleza del contenido emitido, es decir, un impacto directo cualitativa y cuantitativamente hablando, en las emisiones. Y así ha sido puesto que la supresión drástica de la publicidad ha generado una mayor atención por parte de TVE sobre contenidos que no estaban en el foco de la televisión pública, contenidos de gran calidad pero dudosa capacidad para atraer audiencias masivas. Quizás no sea aún suficiente; probablemente el derecho de acceso, por poner un ejemplo, debiera ser tratado con mayor intensidad. Pero lo cierto es que ante la necesidad de “rellenar” espacios antes ocupados por la publicidad (recuérdese que era relativamente fácil encadenar pausas de 17 minutos/hora por este concepto), TVE ha apostado por dar mayor cobertura a sus espacios informativos, dotándoles de mayor preponderancia aún si cabe, y reforzando precisamente uno de los baluartes del servicio público audiovisual, la

independencia informativa, lo que ha llevado a convertir a los informativos de TVE en la referencia del panorama audiovisual, tanto por calidad, por el riguroso trabajo de sus profesionales y por share obtenido⁸⁸.

CONTRAS:

- Uno de los efectos de la eliminación de la publicidad en TV ha sido que se ha repercutido directamente en el precio o tarifas que los operadores de televisión cobran a los anunciantes y agencias de medios por las inserciones publicitarias de distinto tipo, encareciéndolos sustancialmente. En sí, esto no debería ser bueno o malo, puesto que por un lado, sirve para sanear, aún más si cabe, las cuentas de las televisiones privadas, que se cuentan entre las más rentables de Europa. De otro, incrementa el volumen de negocio de la tarta publicitaria, o al menos, la compensa teniendo en cuenta la crisis económica experimentada en el conjunto de actividades empresariales del país, pero no es menos cierto que las tarifas más elevadas hacen que los anunciantes busque otros soportes publicitarios que si bien no presentan la notoriedad y penetración de la televisión, responden a segmentos o targets más precisos, son medios más baratos y en momentos de crisis, en que las empresas reducen sus inversiones publicitarias, pueden servir para canalizar los esfuerzos publicitarios de la marca, lo que en definitiva puede conllevar un retroceso de la inversión publicitaria en su

⁸⁸ J. J. Retis, M. Lamuedra y A. García Matilla. Los informativos diarios en BBC y TVE. Edic. de la Torre. Madrid. 2010).

conjunto en el medio audiovisual. En síntesis, se pierde el papel de “moderador” de la televisión pública estatal en el mercado publicitario.

- Incertidumbres del modelo aprobado: demasiadas vías de financiación. Quizás se trata del mayor problema que presenta el modelo de financiación aprobado por el Parlamento. Puede afirmarse que, en general, la existencia de múltiples vías de financiación que son necesarias para el sostenimiento de las funciones de servicio público a desarrollar por la Corporación RTVE puede poner en jaque su funcionamiento en cuanto alguna de ellas falle. Es decir, es más sólido y seguro confiar la financiación de RTVE a una sola modalidad o en su caso a dos formas de obtener ingresos, en vez del modelo que finalmente tiene la Corporación, que la hace depender de hasta cinco distintas vías de financiación.
- Debilidad intrínseca del esquema de financiación al obligar a las privadas a financiar a la pública estatal, y dejar por tanto en manos de estos operadores un poderoso instrumento de negociación con el Gobierno, al poder utilizar en su caso, la carta del impago de su cuota (3%) para obtener otras contraprestaciones o simplemente, evitar cualquier medida regulatoria del Ejecutivo que pudiera lesionar sus intereses.
- Incrementar el riesgo de que la tasa que grava la actividad de las operadoras de telecomunicaciones se traduzca en un aumento de la

factura de los servicios de estos operadores a sus clientes finales. El Gobierno reconoció expresamente esta posibilidad en un documento de respuesta a las consideraciones vertidas por la CMT (algo que no puede calificarse de habitual, sino más bien excepcional). No obstante, consideró que el impacto en el ciudadano sería mínimo y podría sentirse compensado con la calidad y capacidades prestadas en el servicio que ofrece RTVE en el entorno digital (léase TDT, servicios interactivos y posteriormente Alta Definición).

- La falta de aceptación pacífica de los operadores de telecomunicaciones de la contribución del 0,9%. Desde un primer momento, apoyados por los razonamientos contemplados en los informes del Consejo de Estado y CMT, las empresas de telecomunicaciones obligadas al abono de esta exacción se negaron en redondo a colaborar en la financiación pacífica de la Corporación, recurriendo legítimamente ante todas las instancias, judiciales o no, a su alcance. Sus argumentos eran básicamente los siguientes:
 - Según una Directiva de Autorización de 2002, las tasas que se cobran a las teleco sólo pueden sufragar determinados costes administrativos y de reglamentación (principalmente las autorizaciones y las tareas de regulación) y deben ser objetivas, transparentes y proporcionadas, supuestos que no se darían en este caso, ya que el dinero que se les obliga a pagar a las empresas de telecomunicaciones tiene como fin la financiación parcial de RTVE. Esta Directiva fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones (Art.49).

- Los precedentes jurisprudenciales son contrarios: la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Europea, de 18 de septiembre de 2003, se refería al anterior marco normativo fijado en la Directiva 97/13, pero lo establecido por el Tribunal es igualmente de aplicación a la Directiva 2002/20/CE de Autorización:

"La Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, y en particular su artículo 11, prohíbe a los Estados miembros imponer a las empresas titulares de licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, por el mero hecho de poseer tales licencias, cargas pecuniarias, como la controvertida en los asuntos principales, distintas de las autorizadas por dicha Directiva y que se añaden a éstas".

Frente a esa oposición frontal, el Ejecutivo se reafirmó en su postura de gravar a las empresas de telecomunicaciones, basando su posición en la siguiente estructura argumental:

- Básicamente se dice que no se trata de una tasa administrativa por lo que no se deben respetar las limitaciones establecidas para tasas que se exijan con ocasión de la prestación. Se mantiene que las aportaciones respetan la normativa de la UE y además, se niega la aplicabilidad de las Directivas 97/13 y 2002/20 al igual que la jurisprudencia dimanante de las mismas:

Así, la Ley General de Telecomunicaciones, regula diferentes tasas administrativas (tasa general de operadores; tasas por numeración telefónica; tasa por reserva del dominio público radioeléctrico; tasa de Telecomunicaciones). Pues bien, lo único que establece es una serie de principios generales exigiendo: que se deberán imponer de manera objetiva, transparente y proporcional, que se minimicen los costes administrativos adicionales y las cargas que se deriven de ellos, y que deberán ser no discriminatorias, transparentes, justificadas objetivamente y ser proporcionadas a su fin. En modo alguno se impide que el legislador establezca nuevas aportaciones ni, en rigor, se podría impedir que una nueva ley lo hiciera (principio de jerarquía normativa).

- El núcleo argumentativo del Gobierno es que la tasa a estos operadores se ha impuesto por los beneficios que tales empresas obtendrán a partir de la nueva regulación simultánea de las telecomunicaciones y de la publicidad en televisión. De igual modo, el marco normativo no impide que el legislador establezca nuevas aportaciones.

Con un reducido margen de error se puede afirmar que todo este planteamiento que desembocó en la transformación del modelo de financiación de la Corporación fue influenciado por la cuestión de la crisis económica global, que obviamente también ha afectado al sector audiovisual. En efecto, TVE comenzó a reducir la publicidad en 2008, a razón de un minuto/hora y así iba a continuar produciéndose en los ejercicios futuros (hasta llegar a un máximo de 9 minutos de publicidad por hora de emisión), con el fin de dinamizar el sector audiovisual en su conjunto.

Sin embargo, se generó una razón fundamental que llevó al Gobierno a reconsiderar el modelo de financiación escogido para la Corporación a la luz del escenario global conformado durante 2008 y que era sustancialmente

distinto al que habían tenido en consideración tanto el “Consejo de sabios” en 2004 como posteriormente el propio Gobierno entre los años 2005 y 2006 (Ley 17/2006).

En esencia se trataba de la grave e intensa caída del mercado publicitario, como consecuencia de la crisis económica, que podría poner en riesgo la estabilidad financiera y el equilibrio presupuestario de la Corporación de Radiotelevisión española. Esta es la razón fundamental por la que, el Gobierno ha considerado que debía de tomar la decisión de la supresión de la publicidad en la televisión pública.

Evidentemente, el sector publicitario acogió críticamente la propuesta y posterior adopción de esta medida. Así, la Asociación Española de Anunciantes, la patronal del sector que defiende los intereses de los anunciantes del país, consideraba muy perjudicial la supresión de la publicidad en TVE para el tejido productivo de las empresas. Concretamente, estimaban que las empresas anunciantes podrían ver encarecidos sus costes en televisión en torno a un 35%, siendo incluso superior el coste en “targets” u objetivos más específicos como niños y mayores de 55 años. La pérdida de GRP,⁸⁹ de TVE supondría graves perjuicios para las empresas que se anunciaban en TVE; además, indicaba la AEA que para el sector juguetes, que tiene un volumen de inversión aproximado de 185 millones de € anuales, concentrando el 74% de su inversión en el periodo de Navidad, TVE

⁸⁹ GRP es el acrónimo de Gross Rating Point, que viene a ser la unidad de medida que se utiliza en el sector publicitario para evaluar y contabilizar el impacto de los contenidos publicitarios emitidos en televisión por cada 100 personas de la población considerada target o público objetivo.

representaba el 40% de los GRP,s con el inconveniente añadido de no poder desviar esos GRP,s a otras cadenas de televisión dada la escasa oferta de programación infantil⁹⁰.

La AEA también destacó los problemas que generaría la mencionada supresión publicitaria en TVE para las empresas que invierten en el mercado local y regional de la Península, Baleares y Canarias, dado que alrededor de 1350 empresas anunciantes utilizaron en 2008 las desconexiones territoriales de TVE.

Una de las soluciones que avanzaba la AEA ante el modelo diseñado y aprobado por el Gobierno, era la supresión paulatina de la publicidad en un periodo de cinco años y el mantenimiento del patrocinio de programas de TVE (según sus cálculos, 10 segundos de patrocinio al comienzo y final de cada programa, reportaría más de 160 millones de € de ingresos anuales), lo que equivaldría a reducir la tasa a los operadores por la utilización del espectro radioeléctrico de un 0,9% que dispone la Ley, al 0,4%. Es una cifra equivalente al 13% del presupuesto de TVE y supera con creces la aportación realizada por los operadores privados de televisión (que se estima superior a los 100 millones de € anuales).

Según la patronal de los anunciantes, la Ley de financiación de RTVE se basaba en dos argumentos principales: estabilidad presupuestaria de la cadena pública y la justa competencia entre operadores. Por ello, la AEA

⁹⁰ Con la salvedad del canal de TDT “Clan TV” de RTVE y en menor medida, puesto que su público es más juvenil, del canal de TDT “Disney Channel”.

consideraba que se podía haber buscado otra fórmula más equilibrada que la finalmente adoptada, ya que se ha perjudicado a muchas empresas en un momento muy crítico, al no poder comunicar con muchos consumidores que no están en otras cadenas (afinidad de públicos objetivos para los anunciantes) y no poder utilizar las desconexiones territoriales de RTVE (las cadenas autonómicas tiene un ámbito más extenso) para llegar a determinado público. No obstante todo lo anterior, las propuestas de la AEA no fueron acogidas en sede parlamentaria.

En su momento, el Gobierno a través de la Vicepresidenta Primera y Ministra de la Presidencia, defendió intensamente la oportunidad y contenidos de la norma, tal que literalmente la Vicepresidenta Primera utilizó las siguientes consideraciones durante la rueda de prensa y referencia del Consejo de Ministros que aprueba la norma:

“Una Ley que recoge tanto las indicaciones de la Ley de Reforma de los medios públicos como el Mandato Marco aprobado por las Cámaras en diciembre de 2007 y que está destinada a culminar el proceso de reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal y a definir el papel que deben ocupar en nuestro escenario audiovisual, dentro del contexto europeo.

La apuesta es clara: queremos una radiotelevisión pública fuerte, independiente, de calidad, mayoritaria, plural y al servicio de los ciudadanos. Una televisión pública que ponga en valor la gran profesionalidad de sus trabajadores y de sus directivos, que emita contenidos de alta calidad, y en gran medida, de producción propia. Una televisión pública que se financie exclusivamente con recursos públicos, y que renuncie, definitivamente, a los ingresos publicitarios”.

Abundando en lo anterior, la propia Ley 8/2009 dispone en su exposición de motivos las principales razones que llevaron al Gobierno a adoptar esta

iniciativa legislativa:

“La reducción de la publicidad en la Corporación RTVE tiene como objetivo garantizar la estabilidad en sus ingresos y, en consecuencia, favorecer el equilibrio presupuestario evitando riesgos para el mantenimiento de la prestación del servicio público encomendado. Este objetivo permite asimismo reforzar la independencia del servicio público frente a consideraciones de mercado que pudieran afectar a la prestación del servicio encomendado y facilita la determinación de la compensación a RTVE para poder cubrirlo.

El actual estado de cosas aconseja acelerar el proceso de cambio estructural del modelo de financiación de RTVE, renunciar definitiva e inmediatamente a los ingresos publicitarios y pasar a un sistema único de financiación basado en ingresos públicos, amortiguando situaciones de inestabilidad propias de los procesos de transición y consiguiendo que los efectos de la reducción publicitaria en RTVE se dejen sentir lo antes posible en el mercado televisivo. Y esa es la finalidad de la presente ley.”

En esencia, es el resumen perfecto de la motivación del Ejecutivo para modificar sustancialmente el modelo financiero que sólo tres años antes se había fijado para la Corporación en la Ley 7/2006, a pesar de que algunos sostengan que la financiación no se había concretado en la norma y que por tanto constituía un “fleco” pendiente para cerrar el modelo. Es una postura que no he compartido porque ciertamente la Ley 7/2006 fijaba un modelo muy concreto para la financiación, si bien era un esquema cuya naturaleza y aplicación no terminaba de convencer a las televisiones privadas de ámbito nacional.

En cualquier caso, el nuevo modelo ha sido muy criticado por diversos sectores, especialmente por las empresas de telecomunicaciones. Y no es de

extrañar que en Bruselas⁹¹ hayan pesado las presiones de las operadoras de telecomunicaciones españolas (Telefónica, Vodafone, Ono, etc.) obligadas a desembolsar anualmente, tal y como se ha descrito con anterioridad, una relevante cantidad de dinero por motivos que a su juicio son de dudosa solidez. En este punto, debe recordarse que es la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones el organismo encargado de “recaudar” esas cantidades devengadas por los operadores.

La propia Ley 8/2009 disponía que el mecanismo de financiación establecido está referenciado a los ingresos de los sujetos pasivos y muy especialmente los que, de forma tanto directa como indirecta, habrán de percibir por la supresión del régimen de publicidad retribuida y por la renuncia a contenidos de pago en la Corporación RTVE. La exposición de motivos de la Ley considera explícitamente que *“...estos beneficios concurren tanto en los operadores de televisión como en los de telecomunicaciones, todos los cuales ya actúan y van a seguir actuando en el mismo sector a través de las varias soluciones y medios técnicos ya existentes, así como a través de los que de inmediato se pondrán en funcionamiento, tales como la potenciación de la televisión de alta definición, la televisión en movilidad, la televisión digital terrestre de pago o la interactividad, todo lo cual está directamente vinculado a la ampliación de los servicios de banda ancha fija y móvil.”*

⁹¹ A la vista de la normativa de ayudas públicas en el expediente, la Comisión emitió la resolución C 38/2009 (ex NN 58/2009), *Nuevo sistema de financiación basado en los impuestos para los organismos de radiodifusión pública en España*, de 2 de diciembre de 2009, que supone la apertura de un procedimiento de investigación formal en relación con dicho asunto. Disponible en: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/C-38-2009-WLAL-es-02.12.2009.pdf

El hecho es que el sistema de financiación ha estado paralizado por la Comisión Europea. Concretamente, desde principios del mes de diciembre de 2009 en que la Comisión abrió una investigación formal con arreglo a la normativa sobre ayudas estatales de la Unión Europea. La Comisión Europea tenía que decidir la adecuación del modelo al Tratado de la Unión, de manera que el examen revelase o no si existe un perjuicio o disfunción respecto de la situación en otros países de nuestro entorno.

En efecto, la Comisión Europea notificó al Reino de España su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE en relación con la medida de ayuda consistente en el nuevo sistema de financiación basado en impuestos para los organismos de radiodifusión pública⁹². En consecuencia, se abrió una consulta para que las partes interesadas tuvieran la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista.

Llegados a este punto, resulta necesario recordar someramente la implicación de las ayudas de Estado.

Toda ayuda de Estado destinada a una determinada empresa o a un determinado sector implica la intervención de un agente externo al del propio mercado que tiene como finalidad facilitar la introducción de una mayor competencia en el mercado. En otras palabras, supone alterar de forma

⁹² La Comisión consideró que se verificaban los requisitos necesarios para que las medidas reguladas tuvieran la consideración de ayuda de Estado a partir del artículo 107.1 TFUE, y que estas confieren una ventaja financiera a RTVE en el sentido de la sentencia *Altmark2* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por ello, la Comisión decidió iniciar un procedimiento formal de investigación según el artículo 108.2 TFUE.

artificial el normal funcionamiento del mercado para introducir un mayor grado de competencia en el mismo. Y para evitar que se falsee la competencia, perjudicando a otras empresas, sectores y, en definitiva, a los consumidores finales, han de aplicarse determinadas garantías, como son las proporcionadas por el Derecho de la competencia y también por el Derecho y la regulación sectorial.

En efecto, esta es la justificación de la aplicación del régimen normativo de las ayudas de Estado y de la intervención de la Comisión Europea en las ayudas otorgadas por los Estados para la financiación de los servicios de radiodifusión (financiación pública).

Ha de partirse de la aplicación directa de los preceptos sobre ayudas de Estado del Tratado. Concretamente, de los preceptos de la Sección Segunda (artículos 107-109) del Capítulo I (Normas sobre competencia) del Título VII (Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguos artículos 87-89).

Concretamente, el artículo 107 del TFUE (anterior artículo 87) establece, en su apartado primero, que se declaran incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Y en desarrollo de lo dispuesto en dichos preceptos se han aprobado múltiples normas, debiendo destacar a los efectos que aquí interesan el Reglamento 1999/659/CE, de 22 de marzo, que establece disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE⁹³.

Además, aunque no en el mismo sentido vinculante que el Tratado o los Reglamentos, si en lo que se refiere a los servicios de banda ancha se aprobaron las Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha⁹⁴, en el ámbito de las ayudas para la financiación de los servicios de televisión, la Comisión Europea aprobó la Comunicación sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión⁹⁵, documento que se anexa al presente trabajo, y sobre el que el Reino de España realizó interesantes aportaciones, cuya versión no confidencial es igualmente adjuntada como anexo.

Esta Comunicación vino a sustituir a la Comunicación de la Comisión de 2001 sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión.

Por lo que se refiere a la normativa española en materia de ayudas de Estado resulta ilustrativo el hecho de que la Ley 15/2007, de 3 de julio, de

⁹³ DO L 93 de 27.3.1999

⁹⁴ Diario Oficial de la Unión Europea de 30.09.2009 C/235/07.

⁹⁵ Diario Oficial de la Unión Europea de 27.10.2009 C/257/1.

Defensa de la Competencia vigente dedique a las ayudas de Estado un solo precepto (el artículo 11).

Dicho esto, la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal establecía en su artículo 33, apartado primero, lo siguiente:

“Las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público se consignarán en los Presupuestos Generales del Estado de manera diferenciada para cada una de las sociedades prestadoras del servicio público. Estas compensaciones tendrán carácter anual y no podrán superar el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario. A estos efectos, se considera coste neto la diferencia entre los costes totales de cada sociedad prestadora de servicio público y sus otros ingresos distintos de las compensaciones”.

Por tanto, si bien puede decirse que existía una intervención pública por parte del Estado en la financiación, no resulta menos cierto que la mayor parte de la financiación de RTVE provenía de los ingresos publicitarios (financiación privada), hasta que la Ley de Financiación transformó radicalmente ese modelo, dando paso a las contribuciones y aportaciones de operadores de televisión y de servicios de comunicaciones electrónicas.

En este contexto, la entonces Vicepresidenta Primera del Gobierno comunicó informalmente lo más relevante del modelo a Bruselas en el verano de 2010. No obstante, es especialmente relevante es lo que dice Bruselas en este párrafo y que contextualiza el porqué del enfado de la Comisión:

“el nuevo sistema de financiación (...) constituye una alteración sustancial del sistema existente (...). Por tanto, constituye una nueva ayuda que debe notificarse antes de entrar en vigor. La Comisión lamenta que España no haya notificado la medida y la haya puesto en vigor, contrariamente a su obligación”. CONCLUSIÓN PÁRRAFO N°52

En cualquier caso, en julio de 2010, la Comisión Europea aprobó el nuevo sistema de financiación mediante impuestos del ente público español de radio y televisión RTVE⁹⁶. Tal y como se citó con anterioridad, la Comisión tenía dudas sobre la compatibilidad de los nuevos impuestos con la legislación de la UE, en particular con las normas relativas a las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Sin embargo, ha llegado a la conclusión de que la compatibilidad de las ayudas a RTVE no se ve afectada por la legalidad de los nuevos impuestos y que la medida está en consonancia con las normas sobre ayudas estatales, porque garantiza que RTVE no recibirá una compensación excesiva por prestar servicios públicos de radiodifusión⁹⁷.

La investigación de la Comisión puso de manifiesto que el importe concedido a RTVE no depende de los ingresos generados por estos impuestos, sino que solo está determinado por los costes netos de funcionamiento del

⁹⁶ Puede consultarse dicha decisión en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/978&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

⁹⁷ El Vicepresidente de la Comisión encargado de la política de competencia, Joaquín Almunia, afirmó: *“La elección de España de poner mayor énfasis en la misión de servicio público de RTVE en el marco de la reforma de los organismos públicos de radiodifusión europeos está en consonancia con la política de pluralidad de medios apoyada por la UE. Por otra parte, reduce significativamente el riesgo de efectos de desbordamiento contrarios a la competencia entre actividades públicas y comerciales”.*

organismo de radiodifusión. Por lo tanto, la compatibilidad de la ayuda no depende de que los impuestos sean finalmente legales o no. En este punto, debe recordarse que si bien la Comisión ha aprobado el nuevo sistema de financiación de RTVE, sin embargo, no se pronunció sobre la relevante cuestión de la legalidad de los impuestos o tasas que han sido incorporados al modelo en un primer momento. Esta cuestión se examinó con posterioridad en un procedimiento separado, en el que la Comisión puso de manifiesto la cuestionable legalidad de la tasa impuesta a los operadores de telecomunicaciones al igual que en el caso de la financiación del servicio público audiovisual francés⁹⁸, como ya se ha tratado anteriormente.

En resumen, los tres frentes abiertos por causa del modelo de financiación de RTVE serían éstos:

- Recurso en el Tribunal General de la Unión Europea (Luxemburgo): Prisa, a través de su filial DTS (Digital +), cuestiona las ayudas de Estado autorizadas por la Comisión Europea pretendiendo la paralización del conjunto del modelo de financiación de RTVE, y no únicamente del aspecto que le afecta directamente (la contribución del 1,5%).
- Tribunal Supremo: Telefónica, Ono y Vodafone solicitaron cautelares para suspender el abono del 0,9% de sus ingresos brutos para financiar

⁹⁸ Comisión Europea, IP/10/1211: “La Comisión exige a Francia y España que acaben con los «impuestos sobre las telecomunicaciones”. 30/09/2010, Bruselas. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1211&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=fr>

RTVE. El T.S. ha desestimado las cautelares y el pleito continua su desarrollo procesal, no descartándose una eventual cuestión prejudicial.

- Y en la Comisión Europea. La citada demanda Bruselas contra Reino de España, 0,9%: La Comisión considera la contribución de las telecom contraria a la Directiva comunitaria de Autorizaciones. Hemos mantenido conversaciones con la Comisión Europea durante los meses de enero y febrero pero las modificaciones presentadas a la Ley, no han sido admitidas por la Comisaria (N. Kroes). La Comisión acaba de acordar la presentación de la demanda ante el Tribunal de Justicia de la UE, la cual incluirá también a Francia, por tener un sistema similar. Es previsible una resolución judicial en el plazo de 2 años.

En su momento, el borrador de reglamento que desarrollaba la ley de financiación, disponía que la tasa que tienen que pagar las televisiones privadas para financiar RTVE sólo afectase a los ingresos brutos de sus negocios televisivos, por lo que quedarían excluidos de esta nueva tasa, que está incluida en la Ley de Financiación de RTVE, las ganancias que las cadenas obtengan por otros medios como el cine.

Finalmente, y como se apuntó brevemente con anterioridad, la Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española ha sido desarrollada por el Real Decreto 1004/2010, de 5 de agosto, en cuyo artículo 6, y de conformidad con lo establecido en los artículos 5.6 y 6.7 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, se regula el procedimiento de gestión, liquidación, inspección y recaudación de las aportaciones por parte de la Comisión del

Mercado de las Telecomunicaciones, debiendo presentarse su autoliquidación de forma electrónica. El anterior procedimiento ha sido desarrollado y precisado exhaustivamente por la propia CMT⁹⁹.

También son objeto de regulación en el mismo artículo 6 del Real Decreto 1004/2010, de 5 de agosto, los pagos a cuenta que deben efectuar los obligados al pago de las aportaciones (operadores de telecomunicaciones de ámbito no autonómico o local a razón del 0,9% de sus ingresos, televisiones en abierto, con un 3% y televisiones de pago con un 1,5 de sus ingresos).

En su disposición transitoria segunda se establece que en el plazo de 20 días contados desde el día siguiente a la entrada en vigor de la Orden ministerial que apruebe los modelos de liquidación (según señala la disposición final primera del Real Decreto, no más tarde del 10 de septiembre tendría que estar aprobada la Orden Ministerial), se habrá de presentar la autoliquidación correspondiente al ejercicio 2009 y que se regula en el artículo 6 de la Ley de Financiación RTVE (es decir, la que deben realizar los operadores de televisión). Asimismo, se establece que deben ingresarse los pagos a cuenta vencidos y no satisfechos correspondientes al ejercicio 2010 correspondientes a las aportaciones previstas en los artículos 5 y 6 de la Ley de Financiación RTVE(es decir, los correspondientes a los meses de abril y julio de 2010 que deben realizar tanto los operadores de televisión como los

99

http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do?nav=otras&detalles=09002719800a25d4&hcomboAnio=2010&pagina=1

de telecomunicaciones).

Con fecha 13 de septiembre de 2010 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Orden ITC/2373/2010, de 9 de septiembre, por la que se aprueban los modelos de impresos de las autoliquidaciones de las aportaciones y pagos a cuenta previstos en la Ley de Financiación RTVE, estableciéndose en su artículo 3 su aplicabilidad desde el mismo día de la publicación.

Ello implica aplicar el sistema de financiación de RTVE con anterioridad a la existencia de un pronunciamiento sobre la legalidad de las aportaciones que han de realizar los operadores de comunicaciones electrónicas en los términos establecidos en la Ley de Financiación RTVE por parte de la Comisión Europea.

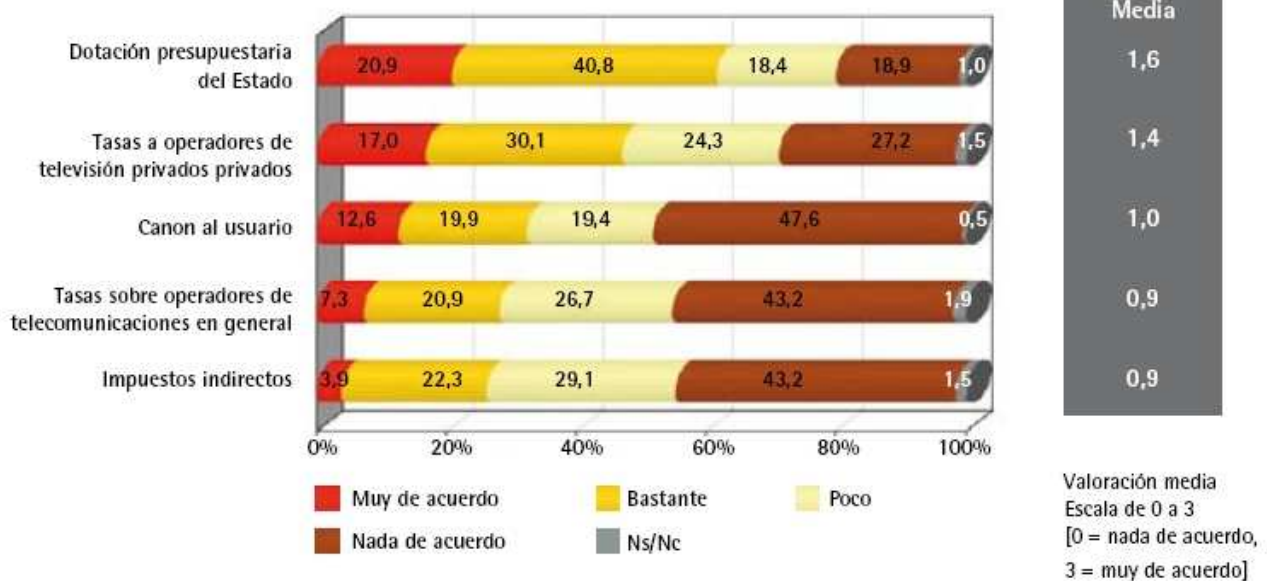
En otro orden de cosas, desde la óptica de los principales actores implicados en el sector audiovisual, la reforma del modelo de financiación de la radiotelevisión pública estatal ha concitado una suerte de consensos que encuentran su fiel reflejo en un estudio que fue llevado a cabo por la conocida escuela de negocios IESE. Concretamente, ese estudio¹⁰⁰ demostraba que la suspensión de la publicidad en RTVE se apreciaba como controvertida al haber muchos intereses en juego. Aproximadamente la mitad de la muestra la califica como una medida 'muy o bastante' acertada [45%] -entre los que figuran especialmente los operadores de TV privada y los fabricantes de equipos e instaladores-; algo más de la mitad [54%] la califica de 'poco o nada

¹⁰⁰ Puede consultarse un resumen ejecutivo del mismo en la siguiente dirección de Internet: http://www.iese.edu/es/files/R.Ejecutivo_Web_tcm5-40455.pdf

acertada' - destacan los operadores de TV pública y las centrales o agencias de medios. En relación a que la supresión de la publicidad se extienda a otras TV públicas de ámbito autonómico, el 51% se mostraba a favor de la extensión de esta medida y a las de ámbito local sólo un 41%. Otro cuadro muy interesante hacía referencia a la compensación por la pérdida de los ingresos publicitarios de TVE:

¿Hasta qué punto está usted de acuerdo en que la salida de ingresos por publicidad de las televisiones públicas estatales deba financiarse mediante ...?

Porcentaje total muestra [n=206]



Pero con independencia de todos estos estudios y opiniones, debe prevalecer en el fondo del análisis la cuestión de la realidad financiera de la Corporación, que lógicamente condiciona cualquier suerte de reflexiones. Desde esta perspectiva, los últimos datos financieros de la Corporación no son

nada alentadores. Así, y según los datos manejados por RTVE, en 2010 el resultado financiero arrojaba un déficit de cerca de 50 millones de €. Y es que como puede constatarse a lo largo del presente epígrafe, el cambio estructural de la financiación implica que si falla una de las vías, se compromete el conjunto del modelo, lo que indefectiblemente genera una inestabilidad financiera de RTVE y una lógica inseguridad operativa:

	Presupuesto Revisado (*)	Ejecución	Diferencias
Total Gastos	1200,0	1187,8	-12,2
Total Ingresos	1203,9	1140,7	-63,2
- Compensación servicio público	582,5	579,4	-3,1
- Tasa espacio radioeléctrico	251,4**	250,4	-1
- Aportación Telecomunicaciones	231,0	-187,9	-43,1
- Aportación TV en abierto	79,7	72,9	-6,8
- Aportación TV de pago	30,3	17,8	-7,9
- Otras Subv. e ingresos	29,0	32,3	3,3
Resultado	3,9	-47,1	

(*) *La revisión se produce por la publicación del R.D.1004/2010 que regula los ingresos a cuenta y la declaración anual de “telecos” y TVs, fijando el mes de febrero de 2011 como el plazo para presentar la liquidación anual de 2010, cuando en la elaboración del presupuesto inicial se consideró que esa declaración anual sería posterior al cierre contable de 2010 y por eso ese ingreso sería computado como ingresos en 2011 y no en 2010.*

(**) *El presupuesto inicial contemplaba una recaudación de 330 millones por la tasa del espectro. El revisado lo disminuye a 251 millones de €.*

Recuérdese en este punto que según el Art. 2.2 de la Ley de Financiación de RTVE, la reducción de ingresos debe ser completada por el Estado.

Y de cara al futuro más inmediato, de acuerdo con los datos manejados por la propia Corporación, se pueden manejar hasta dos hipótesis de déficit en el ejercicio 2011, en función del comportamiento de los operadores obligados al pago de la contribución (los datos son reflejados en millones de €):

A) Recaudación y comportamiento de operadores similar a 2010:

	Presupuesto (1)	Previsión de cierre (2)	Diferencia (2)-(1)
Total Gastos	1200,0	1200,0	0
Total Ingresos	1200,0	1143,9	-56,1
- Compensación servicio público	547,5	547,5	0
- Tasa espacio radioeléctrico	314,3	314,3	0
- Aportación Telecomunicaciones	226,4	184,1	-42,3
- Aportación TV en abierto	65,0	59,1	-5,9
- Aportación TV de pago	19,8	11,9	-7,9
- Otras Subv. e ingresos	27,0	27,0	0
Resultado	0	-56,1	

Fuente: RTVE. Elaboración propia.

A) Los operadores de teleco y de TV de pago solicitan aplazamientos de pago y recurren:

	Presupuesto (1)	Previsión de cierre (2)	Diferencia (2)-(1)
Total Gastos	1200,0	1200,0	0
Total Ingresos	1200,0	959,8	-240,2
- Compensación servicio público	547,6	547,5	0
- Tasa espacio radioeléctrico	314,3	314,3	0
- Aportación Telecomunicaciones	226,4	0	-226,4
- Aportación TV en abierto	65,0	59,1	-5,9
- Aportación TV de pago	19,8	11,9	-7,9
- Otras Subv. e ingresos	27,0	27,0	0
Resultado	0	-240,2	

Fuente: RTVE. Elaboración propia.

A la vista de estas negativas cifras, hay que considerar que la reflexión sobre la financiación del servicio público de radio y televisión debe llevar aparejada la máxima del coste que conlleva. Es decir, no es fácil hacer una

televisión pública barata, en el sentido más coloquial del término. Probablemente, el desempeño del servicio público de radiotelevisión es y será intrínsecamente caro, por cuanto que en muchas ocasiones ese servicio público genera una mayor rentabilidad social que no siempre está ligada a una rentabilidad económica, más bien al contrario.

9.9 La Ley General de la Comunicación Audiovisual y el servicio público

Como punto de partida, hay que tener en consideración que el Ejecutivo del presidente Rodríguez Zapatero, una vez comenzó a gobernar en 2004, era consciente de que la normativa de radio y televisión vigente por aquel entonces estaba dispersa en decenas de normas legales y reglamentarias que carecían de una sistemática común. Además, muchas de esas normas databan de los años 80 y de la primera mitad de los 90 y sus preceptos no respondían a la problemática actual del sector audiovisual, inmerso en un intenso proceso de convergencia tecnológica.

La elaboración de una Ley General Audiovisual como legislación básica del Estado que refundiese todas esas normas dispersas y las adaptase al nuevo contexto tecnológico y social se identificó como una necesidad que había sido reconocida unánimemente tanto por los agentes del sector como por los principales partidos políticos.

Con la aprobación el 18 de marzo de 2010 de la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual, se transpone al ordenamiento jurídico interno español la Directiva 2007/65/CE por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, si bien recientemente la norma europea se ha actualizado. Con la aprobación de la Ley General, no solo se consigue un marco legislativo básico y sistematizado para este sector

en España, tras décadas de dispersión e inseguridad jurídica, sino que además se incorpora en un mismo texto legal, el conjunto de la regulación del sector audiovisual y por supuesto la legislación básica de contenidos a ser tomada en cuenta por la totalidad de operadores de televisión, independientemente de sus coberturas.

A lo anterior se debe unir el cambio regulatorio que supone la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, que como nuevo regulador independiente del sector audiovisual, será el competente para velar por el efectivo cumplimiento de la Legislación en materia de contenidos audiovisuales y el control de RTVE, ya sea en la configuración prevista en la Ley General o como autoridad convergente, derivada de la atribución de competencias audiovisuales a la CMT, en sintonía con los compromisos asumidos por el actual Gobierno en su programa electoral. Se trata de una importante novedad que afecta al servicio público de radio y televisión de ámbito estatal, puesto que hasta entonces el control de los contenidos que pudieran emitirse en RTVE (y en el resto de cadenas de ámbito nacional) residía o descansaba en la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Industria, con la lógica colaboración de las reuniones periódicas de la Comisión de Control a RTVE del Parlamento¹⁰¹.

¹⁰¹ Cuya denominación exacta es la de Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus sociedades. Sus trabajos finalizaron en septiembre de 2011, pero a finales del mes de diciembre, concretamente el día 30, tuvo entrada en el registro del Congreso la solicitud de creación de la correspondiente comisión permanente, con la misma denominación existente hasta entonces. Pueden consultarse los trabajos de esta Comisión en el siguiente enlace:
http://www.senado.es/legis9/comisiones/index_G013005.html

El Título IV de la LGCA se dedica íntegramente a regular a los prestadores públicos del servicio de Comunicación Audiovisual, definiendo la función del Servicio público audiovisual y estableciendo su control, todo ello en sintonía y coordinación con la normativa ya aprobada en 2006 y 2009 para la Corporación RTVE.

En cualquier caso, debe recordarse que esta Ley General nace en virtud o al amparo de la competencia del Estado para dictar legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión recogida en el artículo 149.1.27.^a de la Constitución. Por tanto, este título IV es de aplicación a todas las Comunidades Autónomas respetando, en todo caso, las competencias exclusivas y compartidas en materia de medios de comunicación y de auto organización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, como certeramente dispone la propia norma en su Disposición Final Sexta.

Una novedad muy importante es que, tal y como exigía la normativa europea de aplicación que ya se analizó con anterioridad en este trabajo, el nuevo Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) estaría encargado de vigilar y fiscalizar el desempeño de la función de servicio público de la Corporación en tanto que autoridad independiente del Ejecutivo, incluyendo adicionalmente el estudio y análisis de nuevos servicios que deben ajustarse a la misión de servicio público encomendada y que no pueden alterar la competencia en el mercado audiovisual.

Otra de las novedades relevantes que contempla la Ley General respecto del servicio público audiovisual reside en que la financiación pública no pueda sostener actividades ni contenidos ajenos al cumplimiento de la función de

servicio público. Es una previsión relevante por cuanto sirve para evitar flujos financieros no deseados ni deseables, reforzando el concepto de dinero público para el servicio público.

Pero pasando a analizar el texto del Capítulo IV, se identifican como aspectos positivos a valorar en el articulado de la Ley General referido al servicio público, en primer lugar el propio artículo 40 dedicado en exclusiva a la definición de este servicio público. Lo contempla como un servicio “esencial de interés económico general”, lo cual es una absoluta novedad al atribuirle ese contenido económico al servicio público en si. Pero es que adicionalmente, la ley incide en señalar y destacar el desempeño de este servicio público, mediante su misión y la especificación de su objeto:

“... difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.

En cumplimiento de las misiones establecidas en el párrafo anterior, el servicio público de comunicación audiovisual tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación.”

Una salvaguarda interesante que incorpora la Ley General respecto del servicio público es la prohibición de ceder determinados contenidos emitidos por las cadenas públicas en favor de terceras empresas de naturaleza privada. Concretamente, se incide en la cesión ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determinen los mandatos marco que para cada ente se aprueben en desarrollo del marco competencial correspondiente.

Si nos detenemos en el análisis crítico de alguno de los artículos que la Ley General dedica al servicio público de radio y televisión, que únicamente comprenden los artículos 40 a 43 inclusive, se pueden identificar aspectos susceptibles de mejora que pueden generar alguna complicación en el futuro devenir del funcionamiento de la Corporación RTVE y por extensión, de las televisiones públicas autonómicas y locales.

En el artículo 40.1, se identifican al menos dos aspectos mejorables. El primero cuando prescribe como servicio público la emisión de *“programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público”*. Ciertamente los conceptos de diversidad y equilibrio en la programación audiovisual están sujetos, cuando menos, a cierta subjetividad y discrecionalidad. Habría sido preferible optar por términos jurídicamente más precisos y evaluables.

Y el segundo, concretamente en la parte final del primer párrafo se dispone lo siguiente:

“...Asimismo los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.”

Cabe significar que es un precepto poco acertado, ya que podría dar a entender que estos prestadores tienen el carácter subsidiario y residual de atender a los ciudadanos y grupos sociales no destinatarios de la programación mayoritaria. Con independencia de que cubran necesidades de estos grupos de manera adecuada, no cabe olvidar que su eficacia como servicio público depende de la capacidad de atender a la más amplia audiencia, como lo refleja la propia Ley en su artículo 2 cuya misión define como la producción y emisión de *“programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros...”*.

El artículo 41.1 hace mención tanto al Mandato Marco como al contrato-programa. Pero una vez más, las previsiones legales han quedado lamentablemente superadas. En efecto, los 6 meses o 180 días “improrrogables” previstos para la firma del contrato-programa entre la Corporación y el Gobierno, se han visto demorados *sine die*, hasta el punto de que en 2012, prácticamente 6 años después de la entrada en vigor de esta norma con rango legal, aún no se encuentra operativo ningún documento que identifique *“...de manera expresa los contenidos de servicio público, en particular habrán de concretarse los porcentajes de géneros de programación, que deban emitirse en los canales gestionados por un mismo prestador”*.¹⁰²

¹⁰² Ello supone de hecho, la vulneración de lo previsto en los artículos 2 y 3 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal así como en el artículo 9 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y

Este mismo artículo 41 contiene una disposición objetivamente crucial para el futuro de la Corporación, dado que al contemplar expresamente que debe “*contar con la organización y estructura suficiente y necesaria para asegurar el cumplimiento de la misión de servicio público*”. Llevada al límite, esta previsión impediría reducir el presupuesto anual de la Corporación si antes no se reducen también y de forma correlativa, las cargas u obligaciones encomendadas. En consecuencia, la reciente medida adoptada por el Gobierno del Partido Popular consistente en reducir el techo de gasto de RTVE en 200 millones de euros, a partir del recorte de la partida derivada de la subvención estatal, debería de llevar aparejada dos instrumentos: o la compensación vía ingresos publicitarios de la índole que el Ejecutivo estimare pertinente, o bien la reducción de las funciones y/o actuaciones comprometidas por RTVE en una cantidad asimilable a la del recorte indicado.

Por su parte, el Artículo 41.3 contempla la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de una evaluación “*ex ante*” que fija la Comisión Europea como requisito para todo nuevo servicio relevante. Concretamente la norma queda así redactada:

“41.3 En particular, las autoridades audiovisuales competentes deberán evaluar si los nuevos servicios significativos que se pretendan incluir se ajustan a la misión de servicio público encomendada y si alteran la competencia en el mercado audiovisual. Durante la evaluación se deberá otorgar audiencia a los distintos interesados, y sus resultados deberán publicarse.”

Televisión Española y en las disposiciones vigentes del Mandato Marco a la Corporación RTVE aprobado por las Cortes Generales, los días 11 y 12 de diciembre de 2007.

Además, la autoridad audiovisual establecerá un procedimiento para que se pueda recabar su intervención en caso de incumplimiento de la función de servicio público”.

Sin embargo, esta evaluación resulta notoriamente más restrictiva e imprecisa que la propugnada por la Comunicación de la Comisión. Así, se daría a entender que cuando se altera la competencia, el nuevo servicio podría resultar incompatible. Sin embargo, cabe subrayar que todo servicio objeto de subvención en cierta medida altera la competencia, correspondiendo a la autoridad competente dictaminar si ese falseamiento puede compensarse por los efectos beneficiosos del servicio público que atiende, como señala la propia Comunicación de la Comisión sobre ayudas estatales a la radiodifusión¹⁰³. Por ello, debe considerarse que quizás el texto del artículo debería haber contemplado una mención expresa a dicha Comunicación para evitar el margen de incertidumbre que incorpora la redacción definitiva de este apartado.

Tampoco se señalan los efectos de dicha evaluación, que deberán tomarse en cuenta por las autoridades competentes a la hora de fijar la definición de servicio público. Por ello, parecería razonable haber plasmado en la norma que dicha evaluación se plasmase en un informe preceptivo pero no vinculante de la autoridad audiovisual, al corresponder en última instancia la responsabilidad a la autoridad encomendada (sin perjuicio del control último a efectuar por la Comisión Europea en caso de error manifiesto).

¹⁰³ Punto 40 de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. (2009/C 257/01).

Por todo lo anterior, debería considerarse que el legislador tenía que haber optado por hacer una referencia a las distintas obligaciones a cubrir: encomienda, evaluación previa de los nuevos servicios importantes por parte de la autoridad independiente –CEMA– con consulta a los interesados, verificación independiente de la función de servicio público desempeñada, etc. Tratar de definir en el ordenamiento jurídico obligaciones de manera general puede introducir incertidumbre, pues normalmente los matices de cada uno de estos pasos derivan de jurisprudencia comunitaria consolidada pero de difícil concreción en un texto normativo. Por ejemplo, la encomienda debe efectuarse mediante un acto público, aun cuando el Tribunal Europeo reconoce como tal una norma, resolución o incluso un contrato (siempre que imponga obligaciones de servicio público).

El siguiente apartado del artículo 41 también es especialmente importante, al señalar la prohibición de destinar recursos económicos públicos para la financiación de actividades que no tengan la consideración o estén incluidas en el concepto de servicio público:

“41.4 La financiación pública no podrá sostener actividades ni contenidos ajenos al cumplimiento de la función de servicio público.

Al desarrollar los objetivos generales de la función de servicio público por cada autoridad competente, se determinarán las reglas para establecer el coste neto de su cumplimiento y para obtener la compensación a que haya lugar, así como su devolución cuando sea excesiva. Dichos criterios deberán ser concretados en el correspondiente acto de encomienda de la gestión del servicio público.”

Cuando en el segundo párrafo se menciona el coste neto y su

determinación, hay que aclarar o explicar que el sentido que tiene esta determinación del coste neto es evitar que se produzcan sobrecompensaciones, es decir, que las subvenciones previstas para la cobertura del servicio público más los ingresos comerciales superen los costes totales de la entidad. Una vez más, el legislador ha querido contemplar una cautela adicional para la consolidación del control del servicio público, lo que dice mucho y bien del rigor de su planteamiento contemplado desde una perspectiva a medio y largo plazo.

Sin embargo, hay que matizar otra cuestión que se señala en este párrafo. Se dice que habrá que proceder a la devolución de la compensación “...cuando sea excesiva”. Pues bien, es claro que no se precisa cuando se entiende que es excesiva. Por ello, resulta procedente advertir que la Comunicación de la Comisión a lo que se refiere es a la necesidad de establecer en el marco de la encomienda reglas claras para determinar las condiciones de la compensación –es decir, cumplir con las obligaciones de servicio público– y prever medidas para evitar una compensación excesiva y devolver en su caso el exceso –cabe recordar que la Ley 17/2006 ya fijaba estas reglas¹⁰⁴ complementadas con la Ley 8/2009 de financiación). Lo que la

¹⁰⁴ Artículo 33. Compensación por servicio público.

Las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público se consignarán en los Presupuestos Generales del Estado. Estas compensaciones tendrán carácter anual y no podrán superar el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario. A estos efectos, se considera coste neto la diferencia entre los costes totales y sus otros ingresos distintos de las compensaciones.

Si al cierre de un ejercicio se constata que la compensación supera el coste neto incurrido en tal periodo, el montante en exceso se destinará a dotar el fondo de reserva en los términos establecidos en el artículo 8 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de

Comisión requiere es que existan mecanismos legales para definir el coste neto y prever la devolución, compensación o inclusión en los fondos de reserva de las sobre-compensaciones. No que se fijen criterios para algo que la normativa comunitaria define nítidamente.

El siguiente artículo aborda los límites para los prestadores de servicio público audiovisual de titularidad pública:

“42.1 Los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual de titularidad pública no podrán participar en el capital social de prestadores privados del servicio de comunicación audiovisual.”

Esta previsión parece correcta, si bien se debería haber contemplado la posibilidad contraria, es decir, nada se señala sobre una hipotética participación de un prestador privado en un público. Pero es que, adicionalmente, se establece una importante limitación cuantitativa, en favor de los operadores de naturaleza privada, al no poderse adjudicar a las televisiones públicas más de un 25% del espectro radioeléctrico (en forma de frecuencias) dedicado a las emisiones televisivas. Nada parece avanzar la justificación o el motivo para semejante limitación, salvo garantizar a los operadores privados una posición de dominio cuasi hegemónica, ayudada por el discurso promovido por estos mismos agentes acerca de la hipertrofia de canales de televisión públicos en el sector audiovisual. En cualquier caso, parece evidente el trasfondo y repercusión económica de esta previsión legal en las cuentas de resultados de determinados operadores que deben someter

la Corporación RTVE y el remanente, si lo hubiere, minorará las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente a aquel en que se haya producido tal exceso.

sus balances al escrutinio público propio de sociedades cotizadas en bolsa.

Respecto de RNE, la norma contempla que el Estado no podrá reservar más del 35% del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de radiodifusión, de acuerdo con el Plan Técnico Nacional correspondiente. Es decir, limita técnicamente y de forma expresa, la capacidad de RNE en beneficio de las cadenas privadas de radio.

El artículo 43 es especialmente relevante por cuanto clarifica la prohibición de los SIEG de no admitir la vía de la financiación publicitaria, con las excepciones previstas en su caso, además exigirles la implantación de sistemas de contabilidad analítica¹⁰⁵ (que al menos en el caso de RTVE ya está implementado) e impedir el cobro por servicios mediante acceso condicional y los canales dedicados a la televenta, lo que suponen en su conjunto, un marco de restricciones cualitativamente muy relevante.

No obstante lo anterior, y como no podía ser de otra manera, se deja cierta flexibilidad al permitir que cada órgano competente determine el sistema de financiación que aplique a sus radios y televisiones públicas, con la única premisa de que los mecanismos que finalmente se adopten sean compatibles con el derecho de la competencia.

Lógicamente la financiación pública que exceda del coste neto del servicio, es decir, todo aquello que se recaude de más, ya sea vía impuestos, autorizaciones de endeudamiento u otras figuras impositivas a adoptar frente a

¹⁰⁵ Como expresamente indica la Ley: *Todo ello conforme a lo dispuesto en la Ley 4/2007, de 3 de abril, de Transparencia*”.

terceros obligados respecto del coste real del desempeño del servicio público encomendado, habrá de devolverse o proceder a minorar la compensación presupuestada para el ejercicio siguiente.

En un necesario y largamente requerido ejercicio de claridad y precisión terminológica, el legislador establece en el punto 6 del artículo 43 lo que debe de entenderse como coste neto del servicio público, los conceptos financieros a encuadrar en cada partida, lo que sin duda, constituye un claro avance legal en la regulación de los medios de comunicación:

“... El coste neto será la diferencia entre los costes totales de cada sociedad prestadora de servicio público y sus otros ingresos distintos de las compensaciones.

En los ingresos, deberá constar información detallada de las fuentes y cuantía de los derivados de las actividades de servicio público y de los que no lo son.

En los costes, se considerarán sólo los gastos contraídos en la gestión del servicio público. Los costes derivados de actividades que no son servicio público deberán identificarse claramente y contabilizarse por separado. Los costes destinados simultáneamente a desarrollar actividades de servicio público y las que no lo son se asignarán proporcionalmente. Los que sean atribuibles en su totalidad a actividades de servicio público, pero que beneficien a actividades que no lo son, se asignarán íntegramente a la actividad de servicio público.”

Pero además, se incluye la prohibición expresa de no subcotizar los precios de su oferta comercial y de servicios ni utilizar la compensación pública para sobrepajar frente a competidores privados por derechos de emisión sobre contenidos de gran valor en el mercado audiovisual, lo que

obedece a una larga reivindicación de los operadores privados¹⁰⁶ frente a una supuesta práctica habitual de comportamiento de RTVE en los mercados de adquisición de contenidos, que en cualquier caso, nunca ha quedado probada o acreditada por los reclamantes en instancia jurídica alguna.

¹⁰⁶ Por su interés y trascendencia en el devenir de la patronal de UTECA, ya que voces autorizadas apuntan a este documento como posible detonante en la sucesión de su entonces presidente, Sr. Echevarría, se reproduce el comunicado de prensa emitido el 27 de enero de 2011, por el que esta patronal criticaba duramente tanto a las televisiones públicas como al Gobierno, y que puede también consultarse en su página web: <http://www.uteca.com/uteca/GestorWeb?id=49>

“Contra toda lógica del mercado e ignorando la Ley, TVE y las televisiones públicas autonómicas integradas en FORTA están encareciendo para España el precio de los derechos de retransmisión de la Liga de Campeones de Fútbol (Champions League), al sobrepujar en la subasta que la UEFA está efectuando estos días, y cuyo plazo final de presentación de ofertas acaba el 3 de febrero.

UTECA observa con sorpresa cómo las televisiones públicas, ajenas a la crisis económica y a la falta preocupante de recursos financieros de todas las Administraciones españolas, sobrepujan y ofrecen hasta 70 millones de euros al año por esos derechos de grandes eventos deportivos, incumpliendo olímpicamente la Ley que las impide realizar estas prácticas cuando los operadores privados concursan también por los mismos derechos para emitirlos gratis a los espectadores.

UTECA denunciará estas prácticas ante las autoridades competentes, máxime cuando las televisiones privadas que están pujando por retransmitir este evento deportivo lo hacen con sus propios recursos y para ofrecer los partidos sin coste alguno para el contribuyente y las arcas públicas.

Hace pocas semanas el Gobierno tuvo que arbitrar medidas extraordinarias para evitar que TVE cerrase con déficit el ejercicio 2010 y ahora la propia TVE, en alianza con las demás televisiones públicas –otra práctica censurable moralmente y condenable por el Tribunal de Defensa de la Competencia- es capaz de gastarse una cifra equivalente a ese teórico déficit para emitir lo mismo que están dispuestas a emitir las televisiones privadas.

El servicio público al que están obligadas las televisiones públicas consiste, precisamente, en ofrecer aquellos contenidos de interés general que no ofrecen las privadas, nunca el de sobrepujar para arrebatárselos deslealmente a estas últimas y cargar su coste sobre el contribuyente.

Empieza a ser inquietante que los mismos políticos y los jefes del Gobierno de España y de las Comunidades Autónomas que pregonan austeridad y adoptan durísimas medidas de ahorro que suponen mucho sacrificio a millones de españoles, estén de brazos cruzados ante estas prácticas de las televisiones públicas y no las impidan. Es un insulto al ciudadano.”

En cualquier caso, esta cuestión está íntimamente ligada con el control *ex post* que debe de tener RTVE en su funcionamiento en general y en la gestión de su financiación en particular. Por ello, la norma prevé este escenario para avanzar que el CEMA, o en su defecto, la autoridad audiovisual competente, supervise su financiación a través de un procedimiento de control periódico, así como las medidas de re-equilibrio necesarias para que su destino sea el establecido en la Ley General de la Comunicación Audiovisual. Sin embargo, dicho control es inexistente en la actualidad, puesto que ni la SETSI, adscrita al actual Ministerio de Industria, Energía y Turismo, ni el CEMA que aún no está creado, ni la CMT, que en cambio si supervisa la gestión recaudatoria de tasas y contribuciones de operadores de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas, vigilan y supervisan la financiación de RTVE. Por tanto, la situación real supera la previsión legal y la vacía de contenido, lo que no deja de ser una deficiencia normativa, generada básicamente porque la autoridad audiovisual prevista en la figura del CEMA no se ha verificado, y la SETSI no evalúa la financiación de RTVE, quedando únicamente la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, SEPI, en su condición de accionista de la entidad, como único elemento válido de supervisión.

Pero tras su redacción inicial, a su paso por el Senado, la LGCA experimentó algunos cambios relevantes. En lo relativo a la televisión pública, merece destacarse la modificación del artículo que permitía que las cadenas privadas en abierto no tengan que dar gratis su señal a las plataformas de cable y satélite (*must offer*). Con la enmienda introducida en la LGCA, ahora sólo tendrán que hacerlo TVE de manera gratuita para todos sus canales de TDT y

radio.

También se reforzaron las obligaciones para la televisión pública (tanto estatal como autonómica) en relación con la producción de contenidos en otras lenguas del Estado, concretamente mediante la obligación de promover el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales en el Estado y de sus expresiones culturales y la promoción de la industria cultural, en especial a la de creaciones audiovisuales vinculadas a las distintas lenguas y culturas existentes en el Estado.

Además, el Senado introdujo otra modificación en la LGCA por la que se obliga a RTVE a hacer constar en el contrato programa la organización y programación de La 2 y se refuerza explícitamente el centro de producción de Sant Cugat.

De otra parte, sobre la nueva estructura de la Corporación, se contemplaba la extinción de las sociedades mercantiles estatales TVE y RNE, con la correspondiente cesión global de activos y pasivos de esas sociedades a la Corporación.

Igualmente destacable resulta la Disposición adicional Quinta de la LGCA, que disponía las especificidades del régimen transitorio de la creación de RTV y por el cual todas las operaciones societarias, transmisiones patrimoniales y actos que se derivaron directa o indirectamente de la creación mercantil de la Corporación RTVE, fueron exentas de cualquier tributo estatal, autonómico o local, así como del pago de cualquier arancel u honorario

profesional devengados por la intervención de fedatarios públicos y de registradores de la Propiedad y Mercantiles, lo que sin duda eximió de gastos y costes innecesarios esta compleja operación por la que se encomendaba a la sociedad mercantil estatal Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. la gestión directa del servicio público de la Radio, televisión, servicios conexos e interactivos y de información en línea de titularidad estatal en los términos que se definen por la Ley 17/2006.

La creación de la Corporación RTVE implicaba lógicamente la sucesión mercantil de bienes, contratos y por supuesto, obligaciones de las antiguas TVE y RNE, a la sazón sociedades mercantiles estatales. Ello supuso que la nueva Corporación asumiera la misma posición jurídica que ostentaban las citadas entidades en las relaciones jurídicas, derechos y obligaciones de naturaleza laboral y de seguridad social de todos los trabajadores, incluyendo aquellos que se incorporasen con posterioridad, y por supuesto, con pleno respeto a la categoría profesional, antigüedad y derechos económicos y sociales adquiridos por el personal de RTVE.

Finalmente, la LGCA modificó, como no podía ser de otra manera, la redacción y articulado de las dos principales normas que conformaban el marco jurídico de RTVE, esto es, la Ley de RTVE y la Ley de financiación.

Respecto de la primera de ellas, la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal y a través de la Disposición final segunda, se previó que la Corporación pudiera intervenir, con el aval previo que constituye la aprobación en Consejo de Ministros, en el capital de

entidades cuyo objeto social esté vinculado con las actividades y funciones de aquélla, incluidas las de servicio público.

El legislador también aprovechó esta ocasión para recalcar la prohibición de ceder a terceros la gestión de los espacios informativos y aquellos otros que dispusiera el Mandato marco (recuérdese que en un momento posterior se generó amplia polémica en los medios a raíz de que se conociera que el programa “España Directo” emitido en TVE 1 fuera gestionado por una empresa privada, Mediapro, a pesar de un evidente carácter informativo del mismo) , para clarificar el ejercicio del derecho de acceso o para actualizar las disposiciones sobre el Consejo de Informativos de RTVE. Aunque en realidad, el apartado más relevante fue el destinado a incorporar determinadas y trascendentes precisiones acerca del patrimonio de la Corporación.

Así, partiendo de la base de que la Corporación tiene patrimonio propio y dispone por tanto de bienes privados, el legislador recuerda que la gestión de ese patrimonio obedecerá en todo caso al ordenamiento jurídico privado. Pero además, se impone el cumplimiento de una premisa fundamental para el posterior desarrollo del ejercicio financiero de RTVE, y esta cuestión reside en la prohibición de no recurrir al endeudamiento salvo que sea para la financiación de sus inversiones en inmovilizado material e inmaterial y para atender desfases temporales de tesorería, lo que en cualquier caso, no solo es aplicable a la Corporación, sino también a cualesquiera otras sociedades en las que RTVE posea, directa o indirectamente, la mayoría del capital social. Esta previsión ha sido tenida muy en cuenta en los últimos tiempos, especialmente

cuando a finales del ejercicio 2010 se contabilizó una desfase financiero en la Corporación que ascendía a más de 40 millones de euros, originados básicamente por el incumplimiento de las expectativas recaudatorias derivadas del pago de la contribución del 0,9% por parte de los operadores de telecomunicaciones, los cuales en unos casos, ingresaron menos cuantía de la esperada/estipulada por la CMT y en otros casos, aprovecharon el marco jurídico para depositar y recurrir los requerimientos de pago del regulador.

Por otro lado, esta Disposición final segunda clarifica algo que parece obvio, pero que en buena lógica, el legislador decidió precisar. En realidad, se trataba de apuntalar el principio de que el dinero que se aportaba a la Corporación desde el Estado vía Presupuestos se iba a dedicar exclusivamente a la compensación del coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario (entendiendo como coste neto la diferencia entre los costes totales y sus otros ingresos distintos de las compensaciones) y con este fin se incorpora nuevamente la prescripción de la llevanza de sistemas de contabilidad analítica que permitan presentar cuentas separadas de las actividades de servicio público y del resto de actividades que realice, ... pero en realidad, toda esta previsión queda en una mera declaración de intenciones si realmente, y como se ha apuntado anteriormente en este trabajo, no se fiscaliza y supervisa eficientemente el desempeño del servicio público encomendado a RTVE.

En cuanto a la Ley de financiación, la LGCA utiliza la Disposición final tercera para modificar la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

Estas modificaciones, aunque en algunos casos son meras precisiones y actualizaciones derivadas del contenido de la nueva norma de financiación, en algunos aspectos si representan un salto cualitativo a la hora de abordar la nueva financiación de RTVE. Es el caso de la modificación del artículo 7.1 de la Ley de Financiación.

El apartado referido permite que la Corporación pueda desplegar una cierta actividad empresarial, si bien un análisis menos somero permite anticipar la ineficiencia de la medida. Así, expresamente se hace constar que RTVE *“...podrá obtener ingresos, sin subcotizar los precios de su actividad mercantil, por los servicios que preste y, en general, por el ejercicio de sus actividades, incluyendo la comercialización de sus contenidos, tanto de producción propia como de producción mixta o coproducción, siempre que los ingresos no procedan de actividades de publicidad o de televenta en cualquiera sus formas, incluido el patrocinio y el intercambio publicitario de productos programas, ni se trate de ingresos derivados del acceso condicional que no autorizados conforme a la presente Ley”* En apariencia es una medida que pudiera activar la actividad estrictamente comercial de la Corporación, a través, por ejemplo, de acciones de venta de productos propios como formatos audiovisuales, u objetos derivados de su actividad, como el típico “merchandising”¹⁰⁷.

Desgraciadamente para RTVE, y a diferencia de otros organismos audiovisuales similares en la Unión Europea, cuyo paradigma desde esta

¹⁰⁷ Las referencias más optimistas para la venta de productos de RTVE en 2010 se situaban en el entorno de los 25 millones de Euros, según fuentes de la propia Corporación.

perspectiva de despliegue de la actividad comercial (y tantas otras) es la británica BBC, el legislador incluye una cláusula a modo de salvaguarda que presenta el efecto de desincentivar cualquier acción comercial de RTVE que pudiera ser susceptible de generar cualquier ingreso económico.

En consonancia con lo anterior, el último párrafo de este artículo 7.1 de la Ley de financiación modificada contempla lo siguiente:

“Los ingresos derivados de lo establecido en los dos párrafos anteriores minorarán de las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones servicio público consignadas en los Presupuestos Generales del Estado”.

Por tanto, cualquier ingreso percibido por ejemplo por la comercialización de los DVD de una serie de éxito reconocido en RTVE será automática y oportunamente deducido de las cantidades que percibe la Corporación por parte del Estado para su financiación. Es decir, en el fondo se trataría de mantener una apariencia de vía de financiación que en poco se compadece con lo que debería configurarse como una verdadera fuente de ingresos para la Corporación, salvaguardando en todo caso la imposibilidad de acceder al mercado publicitario comercialmente planteado.

Quizás, la única esperanza de obtener una mejora en el sistema de financiación de RTVE pase por una modificación normativa que vaya más allá

de lo establecido en este artículo 7 para la cuestión de los patrocinios, figura ésta que si cabe cobra mayor relevancia a la vista de las pretensiones del Gobierno en el inicio de 2012, que sopesaría una posible vuelta a la utilización de patrocinios puntuales como manera de obtener ingresos en RTVE¹⁰⁸ y compensar la disminución del techo de gasto en 200 millones de euros. En este sentido, debe recordarse que la LGCA ya permite la utilización de patrocinios en eventos culturales y deportivos (esta cuestión se incluyó mediante enmienda del Grupo Parlamentario Socialista durante la tramitación del Proyecto de Ley).

En efecto, se permiten los patrocinios de eventos deportivos y culturales, que se enmarquen dentro de la misión de servicio público de la Corporación, que no presenten valor comercial y siempre y cuando tengan este sistema como única posibilidad de difusión y producción. La norma incluso avanza que de manera extraordinaria cabe la posibilidad de emisión de acontecimientos deportivos con patrocinio incluido, siempre y cuando sea realmente imposible la adquisición de este tipo de contenidos “Premium” desligados de la señal que se difunde, caso por ejemplo de la Liga de Campeones de fútbol. Y adicionalmente, también cabría la posibilidad de incorporar patrocinios de acuerdo con lo establecido en la LGCA, siempre que los mismos sean únicamente difundidos a través de los canales internacionales

¹⁰⁸ Se hicieron eco de esta posibilidad varios medios de comunicación. A modo de ejemplo se citan algunos vínculos de Internet con la noticia:

<http://www.elcorreoweb.es/television/138201/pp/apuesta/patrocinio/rtve?d=print>

<http://www.elconfidencial.com/opinion/tribuna/2012/01/06/la-nueva-rtve-vendera-patrocinios-y-un-superchannel-autonomico-8518/>

de RTVE, en esencia el canal internacional de TVE e incluso Radio Exterior de España¹⁰⁹.

En definitiva, estamos ante una norma que, a pesar de las evidentes deficiencias que presenta y que a lo largo de este epígrafe han sido objeto de identificación y análisis, ha tenido un impacto muy intenso en la configuración del servicio público audiovisual; y ello no sólo por sistematizar e incorporar las bases de la definición del servicio público y de su desempeño y control, sino porque también, y debe nuevamente recordarse, es una norma con un alcance que va más allá del ámbito estatal, presentando efectos en la situación del servicio público en las CCAA. Está por ver la dimensión y repercusión real de esta regulación en el servicio público audiovisual de las CCAA con radio y televisión propias.

¹⁰⁹ <http://www.rtve.es/radio/radio-exterior/>

10. Resultados

Las actuaciones emprendidas por el Gobierno durante la VIII y IX legislaturas permitieron finalmente que RTVE pudiera competir con fuerza y manteniendo intacta su vocación de servicio público, estando presente en la sociedad española y siendo un elemento de cohesión y unidad, y simultáneamente presentar una oferta de contenidos lo suficientemente atractiva para competir con el resto de operadores ofreciendo una programación bien valorada y apreciada globalmente por el ciudadano.

En todo el complejo proceso de transformación de RTVE, los profesionales fueron escuchados, informados y considerados; quizás fuera ese, el diálogo, uno de los puntales o elemento determinante que a la postre garantizaron un razonable éxito del proceso. El Plan de Saneamiento y Futuro para el Ente también fue discutido con los trabajadores y se aplicó, o al menos desde el Ejecutivo se tuvo esta impresión, siempre con diálogo, con respeto, y con la firme voluntad de búsqueda del acuerdo por encima de la confrontación, dada la delicada materia negociada.

Ciertamente, el desarrollo legislativo de la Ley de RTVE se plasmó en varias iniciativas legales, entre las que destacaron por su relevancia tanto la aprobación del Mandato Marco¹¹⁰, fruto de los trabajos de la subcomisión

¹¹⁰ Texto completo del Mandato Marco:

http://www.derecho.com/l/boe/Mandato_Marco-corporacion-rtve-previsto-articulo-4-ley-17-2006-5-junio-radio-television-titularidad-estatal-aprobado-plenos-congreso-diputados-senado/

parlamentaria creada para elaborar ese instrumento el 7 de Diciembre 2007, que fue objeto del pertinente análisis en este documento, como la Ley de financiación de la Corporación, que supuso un cambio sustancial y no siempre positivo en el modelo económico de RTVE.

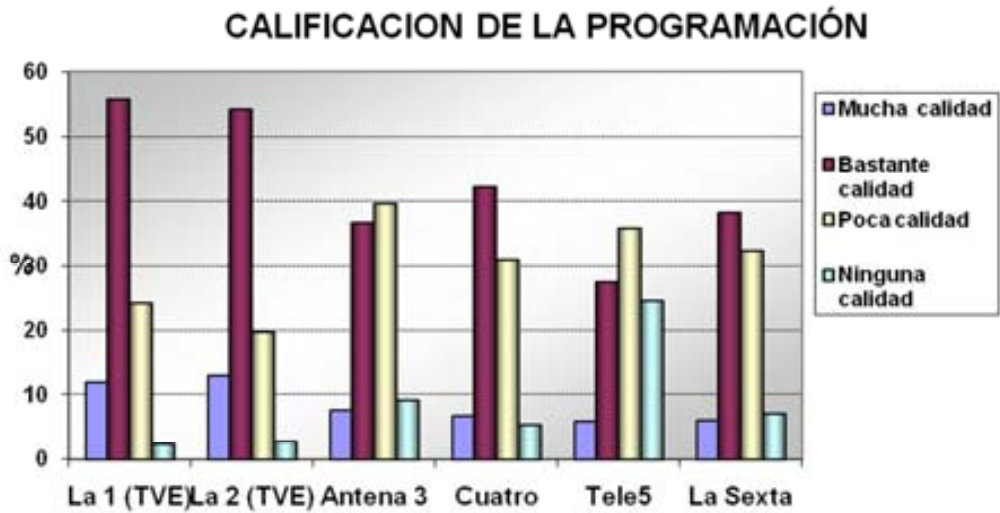
A todo ello habría que añadir las previsiones legales contempladas para el servicio público audiovisual en la Ley General de la Comunicación Audiovisual que se acaba de referenciar en el epígrafe anterior. Con seguridad, los efectos de esta dinámica legislativa han sido directos, muy intensos y no siempre favorables en el devenir de la Corporación. Pero sin duda, la intención del legislador contemplada en las exposiciones de motivos, verdadera justificación legislativa, es y ha sido siempre la de estimular el fortalecimiento del servicio público audiovisual, por lo que la valoración global debe ser calificada de positiva.

Si uno de los objetivos de esta gran reforma del servicio público audiovisual era conocer si el producto o resultado final era o no apreciado por los ciudadanos, que en definitiva son los titulares de este servicio y por tanto, aquellos a los que debía rendir frutos, la respuesta también se antoja favorable. Pero además, es que se encuentra refrendada empíricamente.

Así, el Centro de Investigaciones Sociológicas, más conocido como CIS, realizó en 2010 un extenso cuestionario con el objeto de constatar la evolución de la opinión pública respecto de los medios de comunicación audiovisual. Los resultados son contundentes.

- A la pregunta acerca de la calidad de la programación, las

respuestas fueron las siguientes:



Fuente: CIS, elaboración propia.

- El canal preferido para ver las noticias y por tanto, ser informado veraz e independientemente, era la televisión pública:



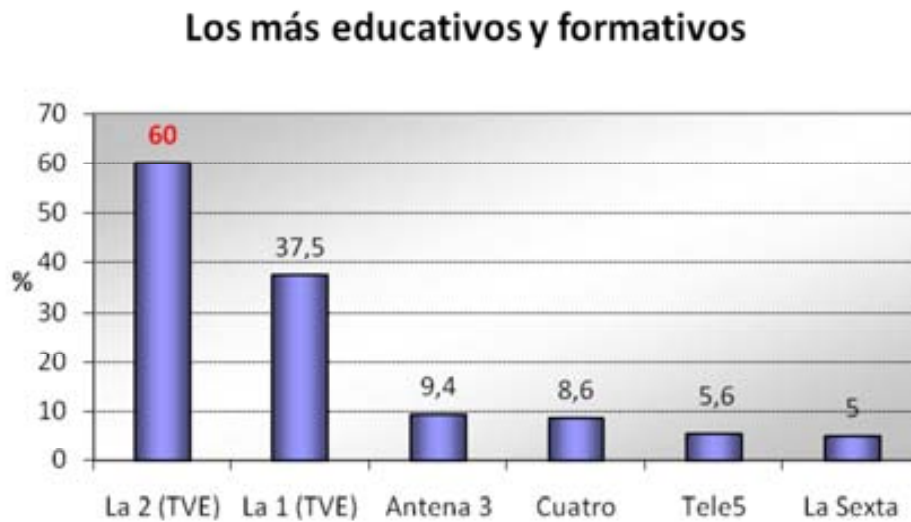
Fuente: CIS, elaboración propia.

- Y cuando los ciudadanos debían responder acerca de cual era el canal que ofrecía una programación más formativa y educativa,

más comprometida con la sociedad o más neutral e imparcial, la respuesta era invariablemente TVE:

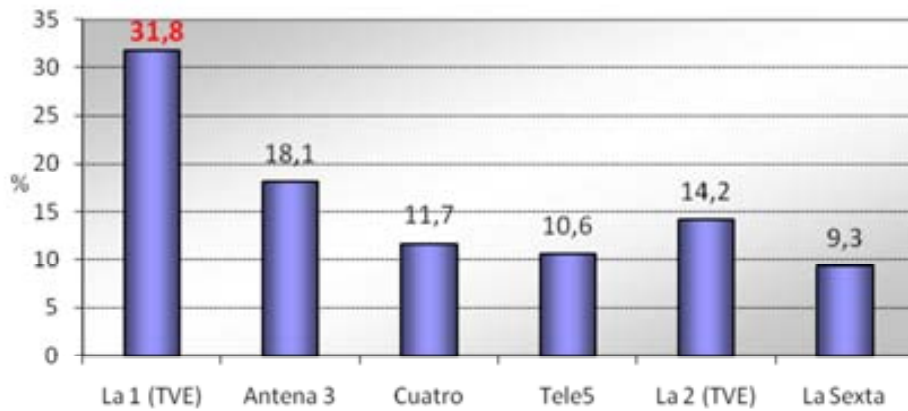


Fuente: CIS, elaboración propia.



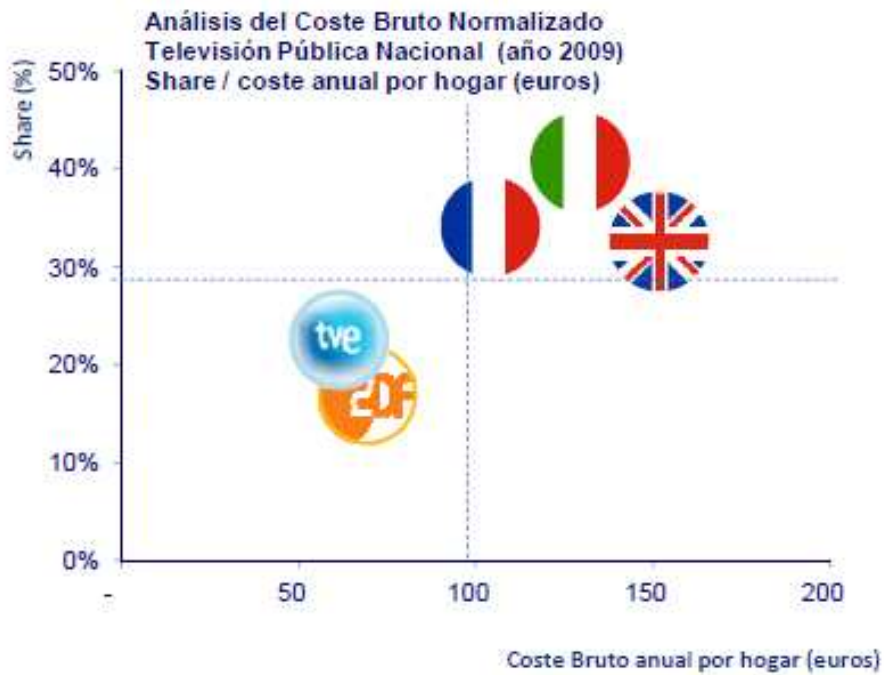
Fuente: CIS, elaboración propia.

Es el canal más neutral e imparcial

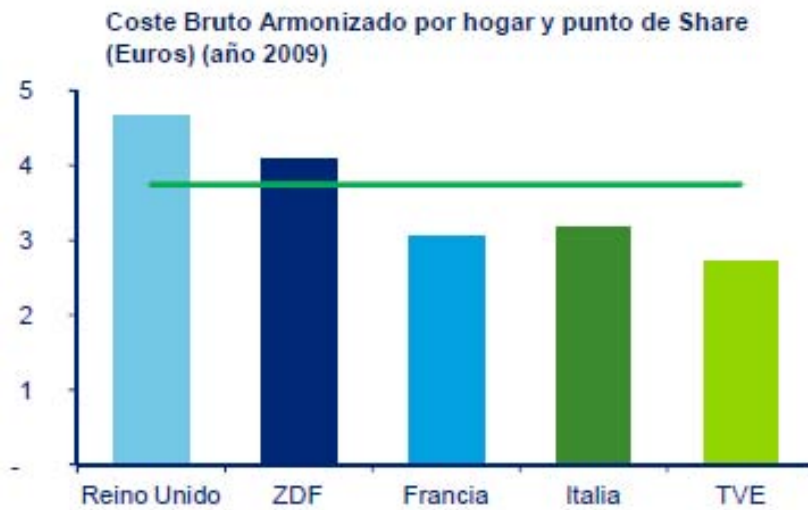


Fuente: CIS, elaboración propia.

Adicionalmente, otro de los logros conseguidos se ha manifestado en el descenso real del coste del servicio audiovisual de ámbito estatal, cuya realidad se manifiesta y evidencia en su comparación con el resto de televisiones públicas estatales homologables en el entorno europeo:



Fuente: Informe Deloitte 2011



Fuente: Informe Deloitte 2011

11. Propuesta

Tras el pertinente análisis de la documentación utilizada y a la vista de la actual situación que atraviesa el modelo de financiación de RTVE frente:

- A las pretensiones de terceras partes de tanta relevancia como la Comisión Europea (que interpuso el mencionado recursos contra la financiación de la Corporación a través de tasas o contribuciones a los operadores de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas),
- A los operadores de televisión de pago (que como se ha visto han recurrido ante el Tribunal Supremo y ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea su contribución del 1,5% de sus ingresos para la financiación de la Corporación)
- A la vista de las propuestas y reflexiones que originariamente planteaba el conocido como Comité de Sabios
- Y de los diversos problemas que está generando la actual estructura de financiación diseñada por el Gobierno para la Corporación,

Y todo ello desde la convicción profunda de la necesidad de la existencia de un servicio público de radio y televisión de titularidad estatal como ingrediente necesario en el desarrollo correcto y saludable de cualquier sociedad democrática, se propone la implementación de una modificación sustancial en el sistema de financiación:

En esencia, se trataría de sustituir la contribución del 0,9% de los ingresos brutos de las empresas de telecomunicaciones (y posiblemente también todo o parte del 3% de los ingresos brutos de las televisiones privadas), incrementar la tasa del espectro radioeléctrico (del 80% hasta la totalidad de la recaudación, medida que se ha previsto de manera temporal en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011), consolidándola con carácter permanente y establecer un gravamen que se gire a todos los hogares y que se detraiga, o incorpore, a las facturas del servicio cobrado. Por ejemplo, el suministro de electricidad o el de agua, que tienen todas las casas; también podrían considerarse otros instrumentos tradicionalmente recaudatorios, como el IRPF.

A tal efecto, una contribución mínima de 60 euros/hogar/año arrojaría en estos momentos una recaudación cuya cifra superaría los 1.000 millones de euros, lo que permitiría articular un esquema de financiación completamente distinto al actual, pero si las necesidades financieras fueran más reducidas, tal y como sería el caso en el supuesto de la eliminación de la contribución del 0,9% que abonan los operadores de telecomunicaciones y servicios electrónicos, además de la supresión de la subvención estatal directa, esa contribución pudiera mantenerse en el entorno de únicamente 15-20 euros /hogar/año si simultáneamente se mantuvieran los ingresos derivados de la contribución de las televisiones privadas tanto en abierto (3% de sus ingresos brutos) como en pago (1,5%).

En cualquier caso, el importe de esa contribución mínima (o canon) que

abonarían los hogares, tendría que ser más simbólica que efectiva. Se buscaría una concienciación de la sociedad respecto de la necesidad de financiar un servicio público que se entendería necesario por una mayoría de los ciudadanos¹¹¹. Si bien, para alcanzar y lograr que ese canon fuera simbólico, (dado que debe tenerse en consideración que los ingresos generados por la contribución del 0,9% que abonan las empresas de telecomunicaciones y de comunicaciones electrónicas pueden llegar a ser anulados en el procedimiento que la Comisión Europea ha instado frente al Reino de España en el Tribunal de Luxemburgo¹¹²) es necesario aumentar las cantidades recaudadas en concepto de tasa de utilización del espacio radioeléctrico.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, se hace notar que dado el proceso abierto del conocido como “dividendo digital”, por el que una parte de las frecuencias del espectro radioeléctrico están siendo objeto de subasta y adjudicaciones a operadores de telecomunicaciones para la prestación de servicios de banda ancha móvil de tercera generación, las tasas que deben pagar los operadores por la utilización del espacio radioeléctrico van a incrementar su montante de manera considerable en los próximos años. Esta circunstancia ofrece una posibilidad real de sustitución de la contribución del 0,9%, salvando quizás el mayor obstáculo que ha representado el modelo de

¹¹¹ Este tipo de iniciativas ya se han comenzado a plantear en otros ámbitos como el de la sanidad pública, con el envío a los domicilios de los ciudadanos atendidos por los servicios sanitarios, de una factura del coste real de la actuación empleada, si bien, dicha factura lo es a título informativo.

¹¹² De igual manera, no pueden sustraerse de este análisis que en caso de fallo estimatorio de las pretensiones de la Comunicad Europea, habrá que devolver, con intereses, todo lo aportado por los operadores de telecomunicaciones desde el ejercicio 2010, lo que puede suponer una cantidad que ascendería por encima de los 700 millones de euros.

financiación de la Corporación diseñado por el Gobierno.

En esencia se trata de buscar un mecanismo que sea económicamente eficiente y poco costoso en cuanto a la gestión recaudatoria, que asegure el menor fraude fiscal de los contribuyentes, y que no resulte en apariencia gravoso, algún sistema similar al que presentan las empresas suministradoras de electricidad o gas en el desglose de sus facturas. De hecho, una posibilidad pudiera articularse en torno a la implementación de una mínima cuota del abono del servicio de suministro eléctrico destinado específicamente a la financiación de RTVE. Esta posibilidad parte de la base de que el índice de penetración de la televisión es del 99,8%¹¹³, lo que supone la práctica totalidad de hogares (algo más de 15 millones de hogares, según el Instituto Nacional de Estadística¹¹⁴); esa sería la razón para señalar un servicio o suministro que se utilice en prácticamente todos los hogares.

Sin embargo, el principal inconveniente identificado con esta alternativa surge con el hecho de que existe un determinado número de hogares no disponen de receptores de televisión (0,2%). Ello implica que pagarían por un servicio público del que no disfrutan por el motivo que sea. En cualquier caso, la carga de la prueba recaería en aquel ciudadano que acredite que no dispone de receptor en su domicilio, lo que lleva a considerar que, probablemente, la justificación para el abono de esta figura tributaria en forma de contribución

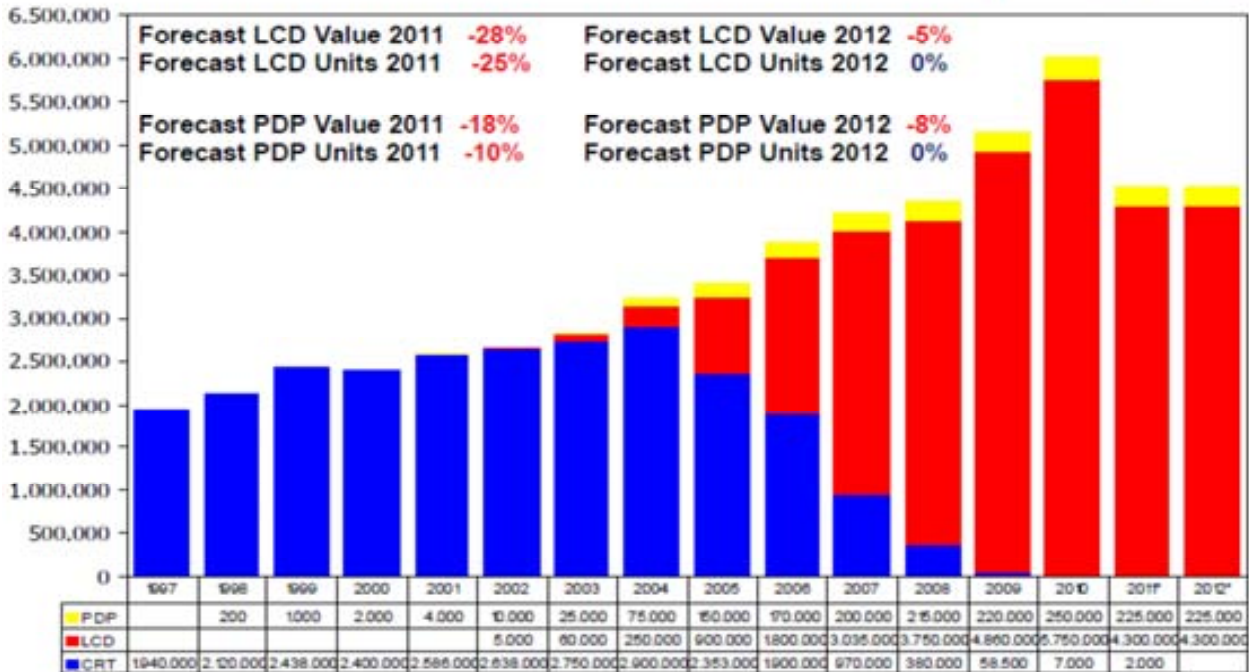
¹¹³ Según los datos de la Estudio de Medios de la AIMC, Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación.

¹¹⁴ Según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística, en España hay un total de 15.248.658 viviendas que disponen de televisión. Ver: <http://www.ine.es/>

especial debe encontrarse en otro aspecto, salvo que desde el Gobierno se renunciara explícitamente a ese 0,2% y de igual manera, asumiera el coste político que implica una más que segura avalancha de peticiones para no abonar la contribución, que también podría vehicularse a través del IRPF, además de la polémica que a buen seguro se generaría con la medida

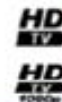
Una alternativa recaudatoria a la expuesta anteriormente con connotaciones igualmente polémicas dada la escasa implantación de este mecanismo en la cultura social de nuestro país, pudiera ser la aplicación del canon sobre la adquisición de nuevos receptores. Para ello resulta fundamental tener en consideración los datos del parque de receptores y los datos de la tasa de renovación anual. En este punto de la reflexión, el canon podría/debería presentar un formato progresivo, siendo más elevado para los receptores más grandes y con más prestaciones, y menor para los más baratos. Pero esta alternativa requiere del conocimiento del actual volumen de receptores, y según los últimos datos de la consultora más prestigiosa del sector a nivel europeo, GFK la situación del parque es la siguiente:

TV MARKET EVOLUTION UNITS 100%



Prospección mercado anual HDTV-España.

Receptores TDT vendidos sueltos vs. Integrado en TV Plana/DVD
Miles de Unidades. Mercado 100%



La otra opción de financiación de RTVE pasaría por el pago único de una tasa, por tanto, no se trataría de un abono periódico como en el caso del canon. La cuestión principal que se erige en este caso vendría de la mano de la cuantía de ese pago, ya que en función del volumen necesario a financiar debería determinarse la cuantía final de ese pago único. En este sentido, si como base de la hipótesis se estableciera una cuantía a financiar reducida por causa del mantenimiento de la recaudación del 100% de la tasa del espectro radioeléctrico, de las contribuciones de las televisiones privadas en abierto y de pago y parcialmente, de una subvención estatal que en todo caso vendría reducida por la actual coyuntura económica, se tendría que cubrir con este pago una cuantía que rondaría los 150-200 millones de euros/año, con un presupuesto anual total de en torno a 800 millones de euros.

Ciertamente las magnitudes anteriores implicarían un replanteamiento de la dimensión actual de la Corporación, que no sólo afectaría a la política de adquisiciones de material, infraestructuras y contenidos, y a la necesidad de potenciar la producción propia y la racionalización de los recursos empleados y disponibles, sino que impactaría directamente en la plantilla de RTVE, algo que como se mencionó anteriormente, supondría acercar la plantilla de trabajadores actual, que ronda los 6.400 empleados, a la plantilla objetivo que se diseñó y marcó en los primeros trabajos del Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE ejecutado en el ya lejano 2006, y que se fijaba en el umbral de las 4.500 personas.

Tanto el diagnóstico como las soluciones expuestas quizás sugieran escenarios poco interesantes políticamente planteados en la actual coyuntura, incluso desde la política de comunicación a emplear para ello, pero se antojan medidas necesarias encaminadas a evitar el desarrollo último de iniciativas que desemboquen en la privatización de la Corporación como tal, o de su gestión, lo que constituiría, en definitiva un fracaso en toda regla para nuestra sociedad.

12. Epílogo

La reforma de RTVE ha sido uno de los acontecimientos más relevantes que nuestra joven democracia ha asumido, desde el punto de vista de su impacto económico como desde su perspectiva social en lo que afecta al proceso de cesión de un control que ejercían sin ningún tipo de ambages los gobiernos de turno, a favor de una fiscalización parlamentaria de un servicio que, en definitiva, se presta en favor de la ciudadanía.

A la vista de lo acontecido durante estos años, puede afirmarse que las distintas acciones que se llevaron a efecto, con sus luces y porqué no reconocerlo, con alguna sombra innecesaria, sirvieron para evitar la desaparición del servicio público de televisión en nuestro país.

Era tal la situación en que se encontraba el antiguo Ente Público en 2004, que la privatización de cómo mínimo uno de los canales – preferentemente La 1, o “La Primera”, como comercialmente se denominaba entonces– con probabilidad no hubiera sido suficiente a medio plazo para sanear la delicadísima situación de la televisión pública estatal en España.

De hecho, este eventual proceso de privatización se llegó a valorar muy seriamente en determinados círculos del Gobierno. Sin embargo, afortunadamente triunfó la visión posibilista que apostó, no sin cierto riesgo, por permitir que la sociedad española pudiese contar con unos medios de comunicación públicos, independientes, responsables financieramente y eficaces, algo que como muchos sabemos, son intrínsecos de sociedades

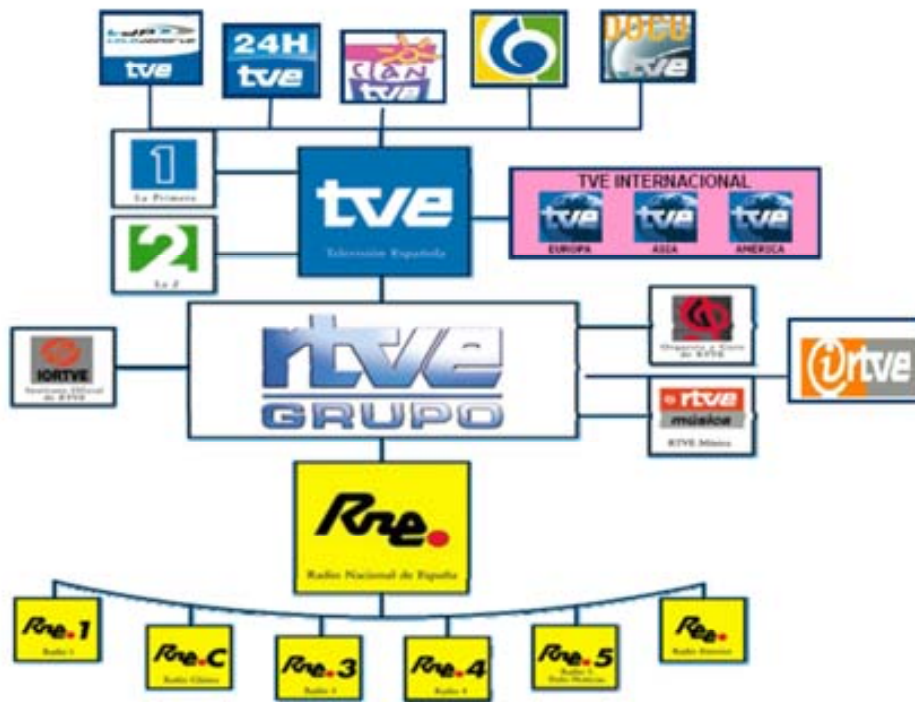
democráticas avanzadas y algo de lo que España no puede ni debe prescindir.

Al final, se evitó la privatización, manteniendo la titularidad pública y el objetivo de servicio público, con financiación mixta: publicidad y subvención pública. De igual forma, se consiguió asegurar la influencia social de RTVE, con una programación competitiva y de calidad, constituida por una oferta de dos canales generalistas, completada con canales temáticos emitidos por TDT presente en todas las Comunidades Autónomas para contribuir a la vertebración y la cohesión territorial.

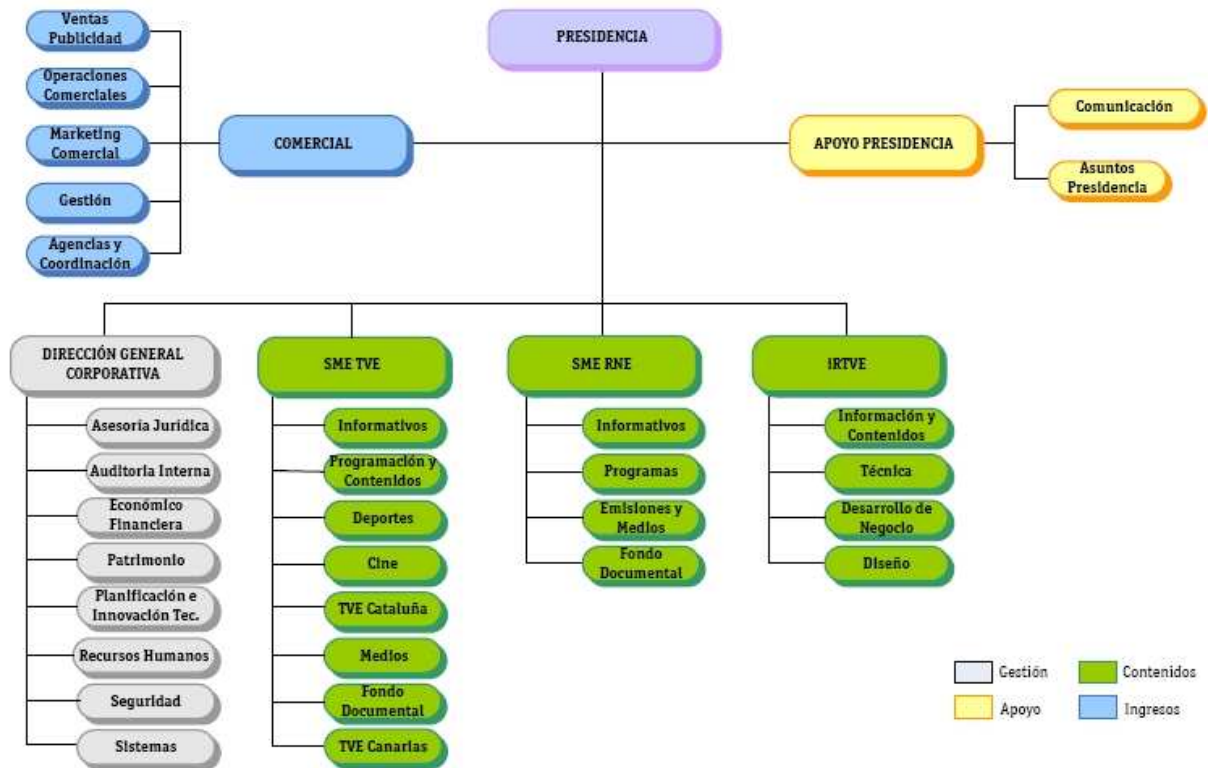
Otro aspecto destacable que se obtuvo al final de este proceso, lo constituyó la creación de una estructura ágil y adaptada a las innovaciones tecnológicas, con una presidencia y consejo de administración independientes del Gobierno y controlado por el Parlamento. En definitiva, una televisión dotada de unos niveles de producción propia de calidad y eficiente, alineada con los referentes de mercado, una plataforma audiovisual de servicio público sólida, relevante y preparada para afrontar los nuevos retos y desafíos.

La estructura de la Corporación y su organigrama definitivo tras el proceso de reestructuración presentaban ya un aspecto que poco o nada tiene que ver con el esquema organizativo del antiguo Ente Público RTVE:

Estructura final de la Corporación RTVE



Fuente: Informe Anual 2006 Servicio Público RTVE.



Fuente: RTVE.

Ciertamente el balance general y los objetivos que se propusieron en un primer momento de la VIII legislatura se han cumplido. Si bien, no se puede obviar cómo se precipitó, en cierta manera, la necesidad de adaptar el modelo de financiación de la Corporación a las nuevas claves operativas del sector, adaptación que el Gobierno llevó a efecto no sin polémica por las circunstancias que la rodearon. Como ya se dijo con anterioridad, el propósito de este trabajo ha consistido en describir la lógica de la transformación de la televisión pública estatal, no tanto para calificarla sino, más bien, para interpretarla a la luz de los resultados obtenidos y de las variables que

afectaron directamente al desarrollo de esta transformación; cambios que han ido desde la quiebra y falta de legitimidad de la prestación del servicio público radiotelevisivo propiamente dicho, pasando por los efectos económicamente favorables para el sector audiovisual privado a raíz de la supresión de la publicidad comercial en la Corporación RTVE y finalizando en la delicada situación del modelo de financiación que en la actualidad continua siendo cuestionado desde Bruselas.

Y es perceptible que en estos años que hemos repasado, las cosas en el audiovisual no han permanecido estáticas e inalteradas. El modelo tradicional de la televisión se mantiene en un continuo proceso de cambio; lleva modificándose muchos años y esta evolución presenta entre sus principales características la posibilidad de transformar un elemento de emisión de contenidos aparentemente pasivo, en un instrumento mediante el que los telespectadores pueden acceder activamente a servicios que van más allá de la simple recepción de contenidos. Las barreras hasta ahora existentes, se desvanecen dando paso a escenarios que permiten afirmar que el modelo actual tiene fecha de caducidad. Alguien decía que *“la televisión mediante cita previa está muerta”*. No debería asegurarse con tanta rotundidad, pero es evidente que en los próximos años asistiremos a profundas transformaciones en el sector.

No en vano, incluso hasta las modalidades de acceso a los contenidos televisivos también cambian. Constatamos que, progresivamente, el número de telespectadores que acceden a la televisión lo hacen desde soportes alternativos, cuyo paradigma es Internet. Es más, estamos asistiendo a la

paulatina, y por otro lado imparable, implantación de lo que se ha venido en conocer como televisión híbrida o conectada, cuyo principal exponente desde la perspectiva de la especificación técnica es el estándar HbbTV, que en España está siendo impulsado precisamente por TVE en el marco de su integración en la UER. Éste y otros cambios tecnológicos que ya se verifican y que sucederán como la emisión regular de contenidos en alta definición, o con formatos en 3D van a generar un cambio evidente en los comportamientos, pero en lo esencial y con independencia de las transformaciones que a buen seguro se van a generar, la televisión es y seguirá siendo el principal vehículo de comunicación de la sociedad, con todas las oportunidades y responsabilidades que ello comporta.

Desde luego y sin lugar a dudas, ha sido el periodo más fértil para el sector, tanto por el número de iniciativas emprendido, como por el calado, profundidad y trascendencia de las mismas. Con sus luces y sus sombras.

No se pueden obviar las críticas que el Partido Popular ha venido de un tiempo a esta parte vertiendo sobre la eventual imparcialidad de los servicios informativos de RTVE en el tratamiento de los principales líderes políticos, así como en la forma de abordar determinadas cuestiones de actualidad. Ciertamente, esas críticas han sido respondidas por la Corporación con sus datos, incluyendo en esa respuesta las oportunas comparecencias de sus máximos representantes ante la Comisión parlamentaria de control. Pero de cara a un futuro inmediato, ya que en estos momentos ostenta la responsabilidad de ejercer el Gobierno de la Nación, resulta preocupante la actitud y manifestaciones que el PP viene manteniendo acerca del futuro y

viabilidad de la Corporación, tal y como está diseñada y desarrollada a partir de su actual marco regulatorio.

Así, el Partido Popular presentó a finales de 2010 una Proposición de Ley ¹¹⁵ en el Congreso publicada en su diario del 3 de diciembre de 2010 y que contiene toda una declaración de intenciones sobre la Corporación que se une a una de las enmiendas que este partido presentó a los Presupuestos Generales en la que reclamaban al Gobierno que redujera en 200 millones el presupuesto de TVE "*para lograr sacar de otro lado el dinero que cuesta la congelación de las pensiones*". Pero además, en esta iniciativa adicionalmente se postulaba una supresión del 50% de su capacidad de transmisión de señal, mediante la eliminación de uno de los dos canales múltiple adjudicados, el cual presumiblemente sería objeto de subasta y/o adjudicación a la iniciativa privada.

En relación con esta iniciativa, debe tenerse en consideración que el proceso de transición de la televisión terrestre analógica a la TDT, se estructuró en torno al impulso de un modelo en el que el principal grupo audiovisual de España, RTVE, sería el encargado de liderar esa transición a través de la imposición de una serie de obligaciones superiores a las del resto de prestadores de servicios de comunicación audiovisual de naturaleza privada. Esas obligaciones venían acompañadas de la capacidad para utilizar

115

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI9&PIECE=IWA9&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28ALTA+DEFINICI%C3%B3N%29.ALL

dos canales múltiplex para la emisión de programaciones en TDT, y el correcto y más eficaz desempeño del servicio público audiovisual encomendado a RTVE. El modelo elegido por el Gobierno, con sus inevitables imperfecciones, se ha revelado satisfactorio a la luz del resultado de la implantación de la TDT en nuestro país.

En realidad, la propuesta formulada por el Grupo parlamentario popular supone restringir de manera grave la capacidad de la Corporación RTVE para desempeñar las funciones encomendadas por la Ley 17/2006 y por el propio Mandato Marco suscrito con el Parlamento en diciembre de 2007, puesto que implica recortar al 50% su capacidad técnica y disponibilidad de transmisión de contenidos. En consecuencia con lo anterior, la incoherencia de la propuesta legislativa se antoja palmaria, por cuanto difícilmente se podrá impulsar la Alta Definición si se recortan las capacidades para su emisión. No obstante, es cierto que dados los avances técnicos en la multiplexación de la señal audiovisual digital, el impacto de la reducción propuesta puede llegar a ser menos intenso.

Por otra parte, no se puede poner en duda la relevancia que supone tanto la Alta Definición o el HbbTV, como otras tecnologías audiovisuales como la emisión de contenidos en 3D. En razón de lo anterior, la Corporación está en la actualidad emitiendo en pruebas su canal TVE HD el cual ha sido el único canal que ha emitido 24 horas en Alta Definición todos los días del año y ha cubierto todos los géneros. Lógicamente, si algún operador está en disposición de invertir tecnológicamente en estos nuevos desarrollos, primando la rentabilidad social por encima de otras consideraciones, ese operador es la

Corporación RTVE.

Técnicamente, la eventual restricción propuesta a un solo canal múltiple de TDT implica obligatoriamente la renuncia o la imposibilidad para la Corporación RTVE de la emisión de varias ofertas programáticas que actualmente realizan y que están comprometidas en el propio Mandato Marco. Ello es debido a que a pesar de los sistemas de multiplexación y compresión de la señal, el ancho de banda disponible en el canal múltiple solo permitiría la opción de emitir un programa (o canal de televisión en terminología “analógica”) en Alta Definición y como máximo dos programas en definición estándar de TDT. Por todo ello, no parece que la propuesta formulada por el Partido Popular contenga los elementos mínimamente necesarios para obtener un juicio positivo, siendo más bien el fruto de un posicionamiento político más efectista que real.

Tampoco puede hacerse caso omiso de las pretensiones públicas del Partido Popular acerca de la privatización del servicio público de televisión¹¹⁶; pretensiones que no parecen haberse consensuado con los afectados, tanto operadores públicos como privados¹¹⁷, y que en definitiva rezuman un cambio respecto de su programa electoral de 2008 que atendería a planteamientos

116

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI9&PIECE=IWA9&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=3-3&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28TELEVISI%C3%B3N%29.ALL.

¹¹⁷ Sirva a este efecto y como referencia, la posición pública de UTECA, contraria a las pretensiones del PP: <http://www.larazon.es/noticia/6171-uteca-dice-que-la-propuesta-del-pp-de-privatizar-las-autonomicas-es-una-trampa-saducea>

claramente vinculados al cálculo electoral y que finalmente se ha podido corroborar en el programa electoral del PP en 2011, que entre otras cuestiones, contiene las siguientes posturas acerca del sector audiovisual, y más concretamente, sobre las televisiones públicas:

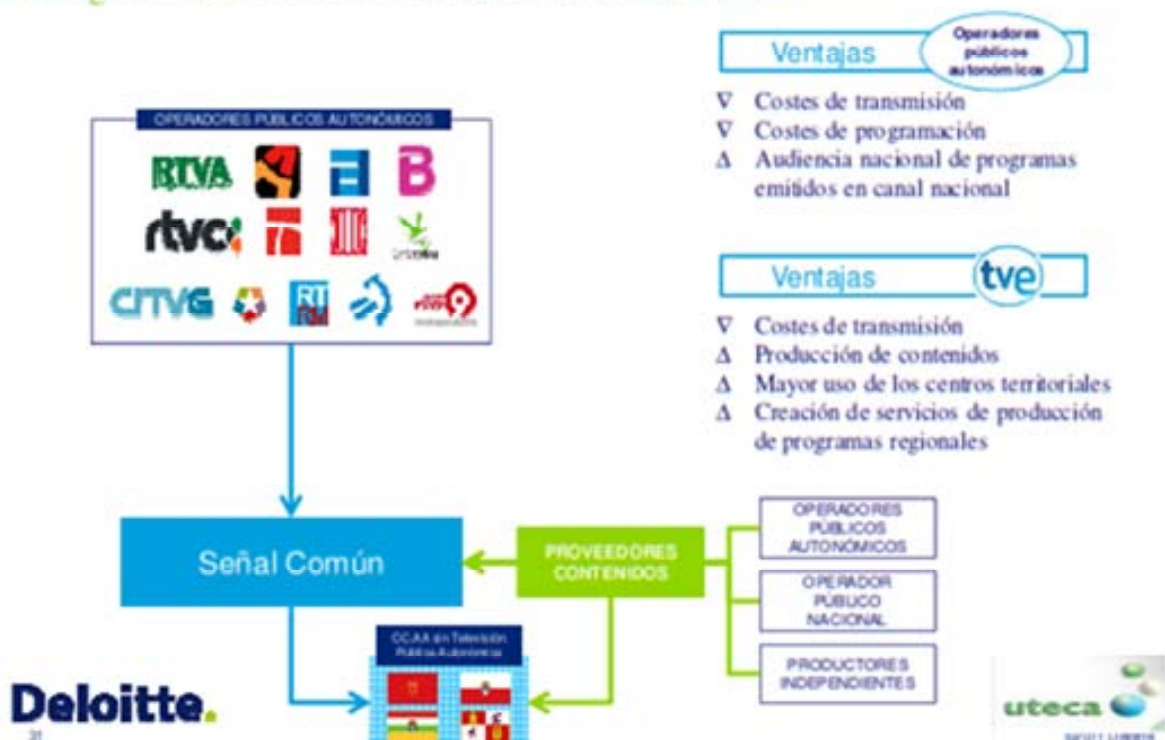
- *Impulsaremos un organismo regulador convergente en materia de telecomunicaciones y audiovisual y ahorraremos dinero a los contribuyentes poniendo freno a los déficits generados por las televisiones públicas en España.*
- *Estudiaremos la viabilidad económica del actual modelo de televisiones públicas para redimensionarlas y adaptarlas a la coyuntura presupuestaria que estamos atravesando. Estableceremos legalmente techos máximos de gasto y de endeudamiento para todos los medios de comunicación públicos.*
- *Impulsaremos las reformas legislativas necesarias para que las administraciones autonómicas y locales tengan libertad para adoptar nuevos modelos de gestión de las televisiones públicas que permitan la entrada a la participación privada.*

Y ciertamente, la patronal de las televisiones privadas, UTECA, también ha “jugado” un papel relevante en el devenir del sector audiovisual en su conjunto, y en la conformación del servicio público audiovisual en la actualidad. En esta misma línea, y tal y como se avanzó en el apartado 9.9 de

este trabajo, referido a la LGCA, UTECA planea un nuevo modelo de gestión de la televisión pública en España, que pasa por la constitución de un canal de televisión, que partiendo de las frecuencias atribuidas a RTVE a través de un canal multiplex de TDT conforme un canal regional de ámbito estatal, o señal común “alimentada” por las televisiones autonómicas, a imagen y semejanza del modelo alemán.

El gráfico siguiente contempla esquemáticamente las ventajas que eventualmente tendría esta propuesta a juicio de la propia UTECA:

Configuración Societaria asociada a la Señal Común



No obstante, el modelo propuesto genera dudas relativas a los efectos que inevitablemente se producirían en el dimensionamiento de la oferta

programática actual de la Corporación. Así, parece evidente que la necesidad de contar con un canal de TDT con desconexiones territoriales implicaría que RTVE debería ceder el mismo en virtud de la propuesta de las televisiones privadas. Dado que los canales múltiplex integran hasta 4 canales de TDT que comparten una capacidad total de 20 megabytes, parece razonable inferir que la capacidad de emisiones de la Corporación puede verse disminuida y muy comprometida en un escenario como el descrito, máxime cuando esta propuesta u otra suerte de medidas pudieran acrecentar el impacto que para la Corporación genera la reducción de su presupuesto aprobada en los primeros días de 2012. El futuro del servicio público audiovisual tal y como lo veníamos entendiendo hasta ahora, deberá afrontar estas vicisitudes y otros retos financieros y de modelo si finalmente en 2013 el Tribunal de Luxemburgo falla en contra de las pretensiones del Reino de España respecto del mantenimiento del modelo de financiación aprobado y que contempla, como se expuso en su momento, la contribución económica de los operadores de telecomunicaciones y de servicios de la Sociedad de la Información al sostenimiento de la radiotelevisión pública estatal.

En suma, el estudio realizado confirma la evidencia de que se ha asistido a una profunda transformación del mercado culminada con la aprobación de la necesaria Ley General de la Comunicación Audiovisual. Todo ello ha provocado que en el momento en el que se escriben estas líneas, España cuente ahora con mayores cuotas de libertad, pluralidad y oferta audiovisual, elementos sobre los que se ciernen preocupantes amenazas.

Pero probablemente, nadie podría objetar con una mínima base factual que no se ampliara en su momento la oferta de canales de televisión analógica y se impulsara decisiva y exitosamente la televisión digital. Hay más voces, por tanto, en el medio de comunicación de acceso más universal. De la misma manera, no se puede sostener con un mínimo de rigor la ausencia de un organismo que existe en todas las democracias europeas, ni por supuesto la existencia y desempeño de un servicio público de radio y televisión independiente, eficaz y al servicio de los ciudadanos. Una mayoría significativa de pensadores mantiene que más voces significan más pluralidad, connotación que junto con la libertad, constituyen notas intrínsecas de una moderna y saludable sociedad democrática que, sin duda, nos merecemos.

13. Índice bibliográfico

Para la realización de este estudio, se ha empleado abundante documentación y diversas fuentes bibliográficas. Con respecto de la documentación o materiales empleados en la elaboración de la tesis:

- 1 Documentación del Ministerio de la Presidencia y de la Secretaría de Estado de Comunicación.
- 2 Documentación pública y privada del Ministerio de Industria, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.
- 3 Documentación del Ministerio de Economía y Hacienda (SEPI)
- 4 Informes públicos y privados y documentación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Memorias anuales.
- 5 Documentación de la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia.
- 6 Documentación de la Comisión Interministerial Seguimiento de la financiación anticipada por parte de los operadores de televisión de cine europeo y español
- 7 Marco normativo del audiovisual vigente en España.
- 8 Directivas Comunitarias de aplicación en materia audiovisual.
- 9 Documentación de RTVE.
- 10 Publicaciones oficiales del Congreso de los Diputados y Senado.
- 11 Documentación pública de diversas instituciones: Autocontrol de la Publicidad, Uteca, Universidad Rey Juan Carlos, Asociación de Usuarios de la Comunicación, Consejo Audiovisual de Cataluña, Consejo Audiovisual Andaluz, Consejo Audiovisual de Navarra, etc.

Por otra parte, en relación con la bibliografía, se presenta una selección biográfica de textos utilizados y consultados:

ABAD ALCALÁ, Leopoldo: *La normativa comunitaria sobre ayudas estatales a la radiodifusión pública*. Universidad San Pablo-CEU (Madrid). [http://www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20Comunicaciones/grupo%201/Normativa%20CE%](http://www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20Comunicaciones/grupo%201/Normativa%20CE%20)

AZURMENDI, A., LÓPEZ, N., J.L. MANFREDI.,: *La reforma de la radiotelevisión pública autonómica en el nuevo marco legal audiovisual (LEY 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual) de cobertura nacional*. “Derecom” nº 5, <http://derecom.com/numeros/articulo0105.html>

BUSTAMANTE, Enrique: *La TDT en España. Por un sistema televisivo de futuro*. Madrid, Ed. Fundación Alternativas.

CABALLERO TRENADO, Laura: *TDT*. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2007.

CAMACHO ORDOÑEZ, Rafael: *El ajuste de cuentas en el sector audiovisual*. Sevilla. Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006.

CERMI. *Informe sobre accesibilidad en televisión digital para las personas con discapacidad*. Madrid 2005.

CHINCHILLA MARIN, CARMEN: *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Madrid, Ed. Tecnos 1988.

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN: *La televisión, Retos y Oportunidades*. Ed. Gretel, Madrid, 2005.

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN: *La explotación de los contenidos audiovisuales en la transición a los nuevos medios digitales*. Ed. Gretel, Madrid, 2005.

CORPORACIÓN MULTIMEDIA S.A.: *La industria audiovisual 2010*,

escenarios de un futuro digital. Ed. Fundación EOI, Madrid 2010.

C.M.T. y C.A.C. *La situación de la televisión digital en España. Situación y Tendencias*. Madrid 2002. www.cmt.es

DELOITTE: *Informe económico de la televisión privada 2006*. UTECA. 2007.

ÉCIJA BERNAL, Hugo: *Hacia una nueva política audiovisual*. Madrid, Ed. Ecija&Asociados Abogados, S.L. 2005.

EGEDA: *Panorama audiovisual 2006*. Ed. Egeda. Madrid

FERNANDEZ Isabel y SANTANA Fernanda: *Estado y medios de comunicación en la España democrática*. Madrid, Ed. Alianza. 2000.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA: *La sociedad de la información en España 2007*. Barcelona, Ed. Ariel, 2007.

GARCÍA CASTILLEJO, ANGEL I., *La TDT en España. La televisión como acceso a la Sociedad de la Información y del Conocimiento*. Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad, nº 74. Madrid, Ed. Fundación Telefónica. 2008

GARCÍA CASTILLEJO, ANGEL I, *El Consejo Audiovisual de España*. Madrid, Fundación Alternativas, 2003

GARCIA CASTILLEJO, ANGEL, *Autorregulación y deontología de la profesión periodística*. Madrid. Fundación Sindical de Estudios. 2008

GARCIA CASTILLEJO, ANGEL, “*Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España*”. Telos. Cuadernos de comunicación e innovación. núm. 68. 2006

GARCIA CASTILLEJO, ANGEL, “*Convergència i legislació general audiovisual a Espanya.*” *Convergència tecnològica i audiovisual*. Quderns del CAC 31-32, pp. 63-70. 2009

GARCÍA CASTILLEJO, ÁNGEL, “*Un marco jurídico sostenible para el sector de las comunicaciones*”. Fundación Ideas. 2010
http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/Articulo_Castillejo_regulacion_comunicaciones_espanol.pdf

GARCÍA MATILLA, A., RETIS, J., y LAMUEDRA M., “*Los informativos diarios en BBC y TVE*”. Edic. de la Torre. Madrid. 2010.

GARCIA LLOVET, E., “*El régimen jurídico de la radiodifusión*”, Madrid, 1991

GECA: *El Anuario de la televisión. (Varios años)*. Madrid, Ed. Gabinete de Estudios de la Comunicación Audiovisual.

GONZÁLEZ ENCINAR JOSÉ JUAN: *La televisión pública en la Unión Europea*, Ed.McGraw-Hill, Madrid, 1996.

GONZALEZ-VARAS, SANTIAGO, *El sector audiovisual ¿servicio público o mercado?*. Madrid. Ed. Civitas, Revista española de derecho administrativo. 2001.

IMPULSA TDT.: *El Anuario de la TDT 2007*.
http://www.impulsatdt.es/pdf/ponencias/ANUARIO_TDT_2007.pdf

IRIS, Revista: *Broadcasters Obligations to invest in cinematographic production*. Estrasburgo, Ed. Observatorio Europeo del Audiovisual. 2006

JIVKOVA SEMOVA, DIMITRINA (2011): RTVE sin publicidad: un modelo de financiación en estado de emergencia. Vivat Academia. nº 116. Septiembre.2011.
<http://www.ucm.es/info/vivat/numeros/n116/DATOSS.htm>

LINDE PANIAGUA, Enrique: *Código Básico de derecho audiovisual*. Madrid Ed. Colex, 2006.

LINDE PANIAGUA, Enrique y otros: *Derecho Audiovisual*. Ed. COLEX. 2011

MARTIN, María Antonia: *Políticas de Comunicación en la España Multimedia*. Ed. Boletín de la U.C.M.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Público y privado en el mercado europeo de la televisión*. Madrid, Ed. Civitas, 19.

ORIOL COSTA Pere: *La crisis de la televisión pública*. Barcelona Ed. Paidós, 1986.

PEREZ-AMAT, Ricardo y Pérez-Ugena, Álvaro: *Sociedad, Integración y Televisión en España*. Madrid.

PEREZ TORNERO, JOSE MANUEL (2009). *El nuevo horizonte europeo de la alfabetización mediática*. En Telos nº 79 (abril-junio), pp. 6-8

QUADRA SALCEDO, T. de la: *Informe preliminar sobre el régimen jurídico del audiovisual*. Madrid, VVAA, en El Régimen Jurídico del audiovisual. Ed. Gencat, Institut d'Estudis Autònoms 2000.

TELEFONICA: Tendencias 06. *Medios de comunicación, el año de la televisión*. Madrid, Ed. Fundación Telefónica. 2006.

TELOS: *Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad, nº 67*. Madrid, Ed. Fundación Telefónica. 2006

TELOS: *Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad, nº 68, Autoridades independientes del audiovisual*. Madrid, Ed. Fundación Telefónica. 2006

TORNOS MAS, Joaquín.: *Las autoridades de regulación del sector audiovisual*. Barcelona, Ed. Gencat, Institut d'Estudis Autònoms 2000

UTECA: *La televisión en España, informe 2007*. Barcelona, Ed. Deusto, 2007.

VACA BERDAYES, Ricardo: *El ojo digital. Audiencias II*. Madrid. Ed. Fundación ex libris. 2007.

ZENITH OPTIMEDIA: *Television in Western Europe to 2012*. 2004.

14. Glosario

AEA: Asociación Española de Anunciantes

AERC: Asociación Española de Radios Comerciales

AETIC: Asociación de Empresas de electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España

ASIMELEC: Asociación Multisectorial de empresas españolas de electrónica y comunicaciones

AUC: Asociación de Usuarios de la Comunicación

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

CAA: Consejo Audiovisual de Andalucía

CAC: Consejo Audiovisual de Cataluña

CAN: Consejo Audiovisual de Cataluña

CEMA: Consejo Estatal de Medios Audiovisuales

CMS: Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Autorregulación de Contenidos

CMT: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

CNC: Comisión Nacional de Competencia

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas

DVB: Digital Video Broadcasting

FAPAE: Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España

GRP: Gross Rating Point

ICAA: Instituto de las Ciencias y Artes Audiovisuales

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado
LGCA: Ley General de la Comunicación Audiovisual
MPR: Ministerio de la Presidencia
OFCOM: Office of Communications británica
PGE: Presupuestos Generales del Estado
PP: Partido Popular
PSOE: Partido Socialista Obrero Español
PTDTL: Plan Técnico Desarrollo de la Televisión Local
TDT: Televisión Digital Terrestre
RTVE: Radio Televisión Española
SEC: Secretaría de Estado de Comunicación
SEPI: Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
SETSI: Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información
SIEG: Servicios de Interés Económico General
STB: Set Top Box, o decodificador
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
TFUE: Tratado Fundacional de la Unión Europea
UE: Unión Europea
UGT: Unión General de Trabajadores
UTECA: Unión de Televisiones Comerciales Asociadas

15. Anexos (En CD adjunto a edición impresa)

- **Anexo I: Memoria de acompañamiento del ERE de RTVE.**
- **Anexo II: Dictamen motivado de la Comisión Europea contra España por la financiación de RTVE.**
- **Anexo III: Posición de España sobre la revisión de la comunicación ce sobre ayudas estatales a servicios públicos de radiodifusión. Fuente: Ministerio de la Presidencia.**
- **Anexo IV: Reguladores europeos. Obligaciones y control externo de las principales televisiones públicas europeas.**
- **Anexo V: Comparativa de modelos de radio pública en Europa. Fuente: elaboración propia.**
- **Anexo VI: Modelos de financiación de la televisión pública en Europa. Fuente: Uteca.**
- **Anexo VII: Evolución financiera del Ente Público, previa a la entrada en vigor de la Corporación RTVE. Fuente RTVE.**
- **Anexo VIII: Cadenas de TDT públicas autonómicas y Locales. Fuente: elaboración propia.**
- **Anexo IX: Principios básicos del Plan de Saneamiento y Futuro. Fuente: SEPI y RTVE.**
- **Anexo X: El canon en Europa. Resumen del informe Deloitte 2011.**

Por motivos de confidencialidad, algunos anexos han sido incorporados de manera parcial.

ANEXO I. MEMORIA DE ACOMPAÑAMIENTO DEL ERE

PLAN DE SANEAMIENTO Y FUTURO

5.1. DIAGNÓSTICO

Para abordar el Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE, RTVE y la SEPI han realizado un extenso diagnóstico de la situación actual que ha confirmado la necesidad de poner en marcha estas medidas de mejora.

En líneas generales, el diagnóstico pone de manifiesto una situación de gran deterioro de la posición competitiva, económica y financiera del Grupo RTVE, cuya audiencia se ha reducido considerablemente en los últimos años y cuya estructura organizativa ha quedado obsoleta.

Es preciso tener presente que la organización de RTVE procede de una época en la que el Ente actuaba como un monopolio y se sustentaba con la aportación directa del Estado, que ahora está sujeta a restricciones comunitarias.

El diagnóstico desvela que el Ente tiene en la actualidad una capacidad de influencia social bastante mermada, cosa que limita la función propia de un proveedor de Servicio Público, una estructura de programación con un potencial de ingresos desaprovechado y unos costes elevados, una estructura organizativa compleja e ineficiente, un proceso de toma de decisiones ineficaz, una cobertura territorial duplicada, y una situación económico financiera, fruto de todo lo anterior, insostenible.

5.1.1 Capacidad de influencia social

El análisis de la evolución de la audiencia de TVE en los últimos años pone de relieve un progresivo descenso de su capacidad de influencia social. La audiencia de los dos canales generalistas de TVE (La Primera y La 2) se ha reducido paulatinamente desde la aparición de las cadenas privadas y autonómicas, con una pérdida de ~13 y ~7 puntos de cuota respectivamente en La Primera y La 2 desde 1992.



Fuente: RTVE, análisis equipo de trabajo

- 5 -

Es muy probable que esta tendencia se agrave en el futuro, con la aparición de nuevos canales en abierto y con el desarrollo de la TDT.

5.1.2 Estructura de programación

La programación actual de TVE es menos rentable que la de otras cadenas nacionales comparables, debido fundamentalmente a una falta de optimización de los ingresos y a unos costes, en ocasiones, injustificadamente elevados.

Los reducidos niveles de ingresos, en comparación con otras cadenas generalistas, se deben principalmente a la falta de coordinación entre el Área de Programación y el Área Comercial, que muestra cuatro grandes Áreas de mejora:

- La falta de visión comercial en la definición de la parrilla, en la selección y definición de programas, y en la compra de derechos se traduce en una penetración en los targets comerciales y unos ingresos unitarios inferiores a los de los referentes privados. Además, se observa un menor peso de otros ingresos comerciales que en los referentes nacionales y europeos, en gran medida por no disponer de los derechos necesarios para comercializar los programas o porque su duración sea superior a los estándares del mercado.
- En publicidad también se observa cierta falta de visión comercial que limita la innovación, lo que comporta un reducido uso de nuevas fórmulas publicitarias.
- Los actores de los programas producidos plantean dificultades a la hora de realizar "presencias publicitarias", ya que en la mayoría de los contratos de producción no se

contempla este tipo de publicidad que, sin embargo, es habitual en los competidores privados.

- La compra de programas no contempla la comercialización futura de los mismos, sino sólo su emisión. Por ello, no se dispone de los derechos necesarios ni su duración se ajusta a la demanda del mercado.

Al analizar los costes de programación, se pone de manifiesto que éstos son, a menudo, excesivamente altos e injustificados. Cabe destacar el elevado coste de algunos de los deportes y su escasa generación de ingresos. Las inversiones de RTVE en derechos deportivos distan mucho de ser rentables y la producción propia de retransmisiones deportivas es un 30%-50% menos eficiente que la externa.

Por ejemplo, en 2004 los deportes supusieron el 12,4% del tiempo de emisión de TVE, y sus costes ascendieron al 33,7% de los costes totales de programación. Esta relación entre tiempo de emisión y costes es la habitual para la programación deportiva, si bien la mayoría de las cadenas emiten menos deportes y, por tanto, esta moderación se refleja en sus costes. En otras cadenas públicas europeas (France 2, France 3, ARD, ZDF, RAI, BBC) los deportes abarcan una media del 5,4% del tiempo y suponen un 18,1% del coste de programación. Asimismo, en las cadenas privadas nacionales (TF1, Antena 3 y Tele5) el tiempo de emisión de deportes alcanza una media del 3,6% y un coste del 10,8% del total.

La producción propia de series de ficción tampoco es eficiente, debido fundamentalmente a la limitación de la jornada laboral de los empleados que prolonga los rodajes y eleva sus costes.

5.1.3 Estructura organizativa

La estructura organizativa actual presenta numerosos problemas. Se trata de una estructura muy compleja y burocrática que, entre otros inconvenientes, da lugar a ineficiencias tanto dentro de las Áreas como en la coordinación entre las mismas. Además, la actual configuración de la organización no permite asignar responsabilidades ni controlar su cumplimiento.

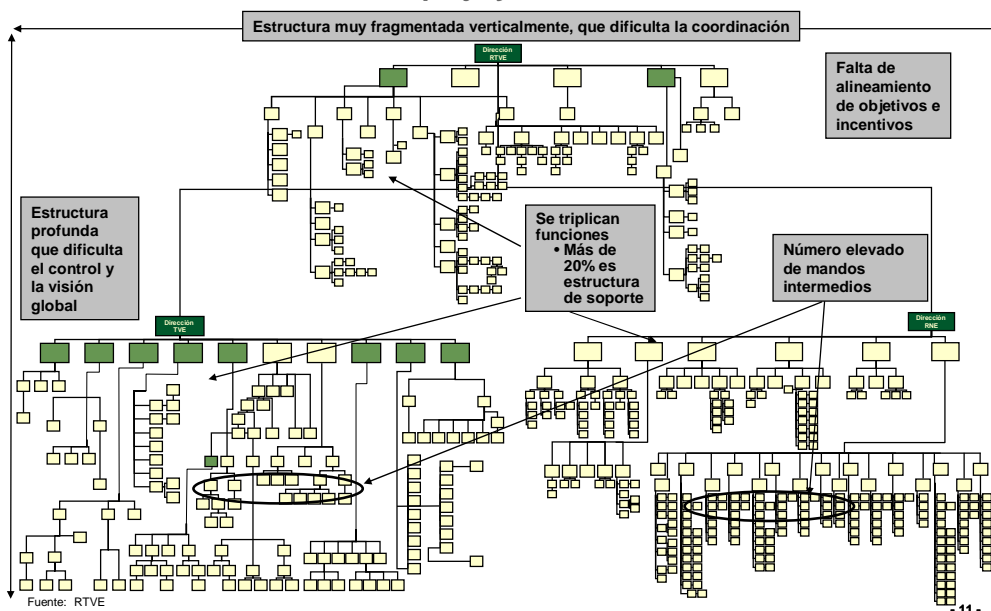
Cabe destacar tres aspectos fundamentales de la organización actual que dificultan la gestión eficiente de RTVE:

Por un lado, es **una estructura muy fragmentada**, que impide obtener una visión de conjunto y exige la constante coordinación entre varias Áreas y diversos responsables. Por ejemplo, la estructura comercial está dividida en 15 Direcciones o Sub-direcciones que deben coordinarse entre ellas y con el Área de Programación y Contenidos.

Además, se trata de una **estructura con múltiples niveles de mandos intermedios**, generalmente de cinco a siete separan la Dirección de los departamentos funcionales, lo cual obstaculiza el control. Por ejemplo, entre el director de RTVE y el Departamento de Tratamiento Documental existen siete niveles de decisión, así como entre el director de RTVE y La Jefatura de Explotación del C24H.

En tercer lugar, **varias funciones de apoyo están duplicadas en distintas Áreas**. De hecho, en las tres sociedades existen órganos con funciones similares (p. ej. Contabilidad, Compras, Tesorería, Servicios fiscales, Gestión de nóminas, Gestión de cobros y pagos, Servicios generales, etc.), y algunas Áreas cuentan con estructuras de apoyo sobredimensionadas, como la Comercial, cuya estructura de apoyo representa un ~40% frente al ~23% y ~26% de otras TV privadas españolas. En definitiva, en la actualidad más del 20% del total de los recursos humanos de RTVE cumplen funciones de apoyo.

La Actual Estructura de RTVE es Altamente Compleja y Burocrática



Fruto de esta gran complejidad, el diagnóstico realizado pone de relieve importantes disfunciones organizativas que se dan tanto en las distintas Áreas como en la coordinación entre ellas.

a) Área de Programación y Contenidos

El Área de Programación y Contenidos adolece de una visión conjunta por canales, en gran medida debido a la falta de un director de cada canal responsable de sus resultados. Asimismo, el Área carece de una visión de conjunto de los contenidos, derivada de la inexistencia de figuras responsables de los distintos tipos de contenidos que apoyen a los responsables de los canales en la definición y producción de programas.

A consecuencia de estos dos problemas, el Área carece de una visión de rentabilidad de la parrilla y de los contenidos, cosa que tiene un impacto directo en la cuenta de resultados del Grupo.

Finalmente, es preciso también hacer hincapié en que hoy en día en esta Área la creatividad interna no se potencia como debiera.

b) Área Comercial

El Área Comercial está actualmente ubicada en RTVE, alejada del negocio de televisión y fuera del ámbito de control de TVE. Como consecuencia, no existe una única persona responsable de la audiencia y los ingresos.

Además, la organización interna de esta Área presenta duplicidades y tienen una estructura de apoyo sobredimensionada, su Área de Marketing no tiene una visión global de los productos y el Área de ventas está excesivamente segmentada, con 15 Direcciones o Sub-direcciones que tienen que coordinarse entre ellas y con el Área de programación y contenidos.

c) Informativos

El principal problema del Área de Informativos es la existencia de dos redacciones nacionales de noticias independientes, con escasa coordinación entre ellas. Además, el C24H funciona como un canal totalmente independiente de TVE1/La2.

Por otro lado, el Área de Informativos aglutina todos los medios técnicos para la producción de informativos, por lo que, especialmente los medios pesados, están infrautilizados, y la digitalización se aprovecha todavía muy poco en la realización de los telediarios. En el ámbito del personal, la polivalencia funcional, tan común en otros referentes, es muy reducida.

d) Medios

En la actualidad, la distribución de los medios de producción dificulta su optimización y control, ya que se encuentran repartidos entre distintas Áreas. Se pueden ubicar en Madrid, en los CC.PP. o en los CC.TT., y pueden depender de la Dirección de Planificación de la Producción, la Dirección de Gerencia Producción de Programas Informativos o la Dirección de Coordinación de Centros Territoriales.

El Área de Medios, además, carece de una clara delimitación de objetivos así como de una cultura de compromiso con el coste y la calidad de los productos.

e) RNE

El primer nivel de la organización de RNE responde a criterios diferentes: se utilizan criterios funcionales en Áreas como Programación, criterios de cadenas en REE, y criterios geográficos en la Dirección de Emisoras Territoriales.

En el Área de Informativos, las redacciones y ediciones están dispersas y generan duplicidades, como ilustra el ejemplo de la separación de estructuras para RNE1 y REE.

f) Ente

La falta de planificación estratégica es una de las principales disfunciones de las estructuras centrales, que afecta a todo el Grupo. Tampoco existe una visión estratégica integrada, como lo demuestra el hecho de que los presupuestos de Televisión y Radio sean independientes.

Además, el Ente gestiona los recursos clave, tanto humanos como técnicos y financieros, de forma pasiva, y realiza un seguimiento de sus actividades incompleto, ya que las deficiencias identificadas no se corrigen de cara al futuro.

Los problemas causados por las ineficiencias en el funcionamiento de las Áreas se agravan con aquéllos derivados de una mala o escasa coordinación entre ellas.

a) Coordinación entre Comercial y Programación

La falta de involucración del Área Comercial en la toma de decisiones sobre programación tiene consecuencias negativas en la parrilla y la programación que limitan los ingresos comerciales. Al diseñar la parrilla sin tener en cuenta los requerimientos comerciales, se descuidan los target más rentables, no se optimizan los ingresos publicitarios, no se contempla la futura comercialización de los programas, y no se optimiza la explotación comercial del deporte. Además, la relación entre Comercial y Programación y Contenidos no se basa en precios de transferencia, por lo que no se puede medir la eficacia de cada Área por separado.

b) Coordinación entre Programación y Medios

La falta de coordinación entre Programación y Medios hace que se siga con frecuencia una política de emitir lo que se produce, en lugar de producir en función de lo que se quiere emitir, y que la relación con el Área de Programación y Contenidos no se rija por criterios de eficiencia. En este caso, la relación tampoco está basada en precios de transferencia, lo cual impide medir la eficacia de las dos Áreas por separado.

c) Coordinación entre Programación, Compra de Derechos y Comercial

En la actualidad, la compra de derechos se encuentra separada del Área de Programación, por lo que no se realiza en función de una parrilla tipo establecida. Por

otro lado, para tomar decisiones sobre la compra de derechos se tienen en cuenta las condiciones de emisión, pero no se plantea la explotación comercial óptima.

d) Coordinación entre Comercial y el Fondo Documental

El acceso al Fondo Documental se encuentra limitado por la incompleta catalogación de sus contenidos, que a su vez reduce el potencial de venta de programas y propiedad intelectual.

e) Coordinación entre las distintas Áreas de Informativos

La falta de coordinación en Informativos es palpable tanto entre informativos nacionales y regionales como entre TV y Radio, con el consecuente desaprovechamiento de sinergias.

f) Coordinación entre las distintas Áreas de RNE

Los problemas de coordinación en Radio son fruto de una estructura territorial muy dispersa y con autonomía de gestión, distante de las Áreas centrales que utilizan sus recursos. De hecho, las emisoras territoriales y locales (~60) dependen de una Dirección independiente.

Por otro lado, los Informativos tienen conflictos con el Área de Programación por la utilización de sus medios técnicos y, su estructura de captación y redacción de noticias internacionales, integrada por 8 corresponsalías, se solapa con la de TVE.

g) Coordinación entre el Ente, TVE y RNE

Entre el Ente y las sociedades se producen ineficiencias significativas provocadas fundamentalmente por la duplicidad de funciones administrativas, como la administración de personal, que existe en el Ente, en la estructura central de TVE, en los CC.TT. y en RNE.

5.1.4. Proceso de toma de decisiones

El diagnóstico realizado ha identificado tres deficiencias clave que dificultan la asignación de responsabilidades y, por tanto, la toma de decisiones: la falta de un sistema de indicadores, la configuración actual del sistema de comités, y la falta de objetivos claros para las distintas unidades.

En la actualidad, RTVE no dispone de un sistema de indicadores que asigne responsabilidades y mida el cumplimiento de objetivos por Área para propiciar el funcionamiento eficiente de la organización. Esto implica la falta de objetivos mensurables, alineados con los objetivos globales de RTVE, para cada una de las Áreas, e impide que se asignen responsabilidades claras que permitan la posterior evaluación del desempeño de

cada Área y, por tanto, no existen los incentivos que recompensarían el cumplimiento de objetivos y el rendimiento. Además, no existe un mercado interno con precios de transferencia que establezca relaciones similares a las del mercado entre las Áreas.

El sistema de Comités agrava esta falta de indicadores ya que diluye la responsabilidad sobre las decisiones tomadas. La actual organización de RTVE cuenta con una estructura de numerosos comités (~30), condicionada por un organigrama formal bastante fragmentado y sin una clara asignación de responsabilidades, que no satisface algunas de las necesidades básicas de coordinación, como la participación de Comercial en la toma de decisiones de Producción.

La organización actual trabaja además sin unos objetivos conjuntos y con un amplio desconocimiento de los objetivos de las demás Áreas, que resultan en ocasiones en una clara falta de coherencia entre ellas. Sirva de ejemplo la contradicción entre los objetivos tradicionales de las Áreas de Programación y Comercial, que provocan tensiones que perjudican el objetivo global de la empresa. Programación trata de maximizar la cuota de audiencia, reduciendo la publicidad, especialmente dentro de los programas, mientras que comercial presiona por aumentar la publicidad para incrementar los GRPs. Algo parecido ocurre con las Áreas de Programación y Medios. Tradicionalmente Programación no ha establecido objetivos de producción para el Área de Medios, que presiona para incrementar la producción propia y mantener la plena ocupación. Además, no existen incentivos para una gestión activa cuyo objetivo sería minimizar el coste de la parrilla.

5.1.5 Cobertura Territorial

En la actualidad, en España la cobertura territorial de TV y Radio está duplicada: RTVE ofrece una extensa programación territorial que se solapa claramente con la oferta de las cadenas autonómicas de Radio y Televisión, que ya son 8 en funcionamiento pleno y 5 en fase de pruebas o en proyecto.

La actual cobertura territorial de Televisión pública en España se solapa con la prestación ofrecida por TVE duplicándola o, incluso, triplicándola. Por un lado, antes de 2007 prácticamente todas las CC.AA. contarán ya con una oferta autonómica propia de Televisión, exceptuando las comunidades de Cantabria, Navarra, La Rioja y Castilla y León. Por otro, la oferta pública local cubre también gran parte del territorio español.

En este contexto, las desconexiones tienen una audiencia muy limitada, inferior a la obtenida por las televisiones autonómicas en las mismas franjas horarias: La Primera obtiene una cuota de 16,3% frente al 33,7% de las autonómicas de 14:00 a 14:30 h, y La 2 obtiene una cuota de 5,3% frente al 25,7% de las autonómicas de 20:00 a 20:30 h.

El coste de las desconexiones de TVE es de ~150 M €. Esta cantidad ha de sumarse al coste de FORTA, que de por sí asciende a ~1.354 M € (esta cifra incluye el coste estimado para los nuevos operadores en pruebas o en proyecto), y el coste de las TV locales públicas, que alcanza los ~132 M €. El coste/hora de programación de desconexión es ~7 veces

superior al coste/hora de TVE, y sus ingresos apenas alcanzan los 1,2 €/hora/mil espectadores, frente a los 46,8 €/hora/mil espectadores de media en TVE.

Al comparar España con los principales referentes europeos, nuestra actual cobertura territorial resulta muy elevada. Es el único país que ofrece una cobertura territorial por triplicado (desconexiones de TVE, cadenas territoriales y emisoras locales), frente a países como el Reino Unido, que sólo dispone de desconexiones de la BBC y de una emisora regional para Gales, o como Alemania, donde existen emisoras regionales (agrupadas en ARD) pero no desconexiones. En consecuencia, la televisión pública tiene en España un coste relativo claramente superior, que asciende al 0,18% del PIB frente a un ~0,02% ó ~0,12% del PIB para otros países.

La cobertura territorial de Radio en España es de las más amplias entre los principales referentes europeos, con una gran oferta de emisoras públicas, tanto autonómicas como locales. RNE programa 63 ventanas regionales que suponen ~35.000 horas de desconexión, y dispone de una emisora local, Ràdio 4, que emite 8.760 horas. Esta amplia programación también tiene la oferta paralela de las radios autonómicas, que emiten ~178.000 horas.

En el caso particular de Catalunya, la oferta territorial es muy extensa. RNE tiene una emisora, Ràdio 4, que ofrece programación exclusiva. Además, Catalunya Ràdio ofrece tanto una emisora generalista como diversas radiofórmulas de ámbito autonómico. Finalmente, esta oferta se ve complementada por un gran número de emisoras públicas locales -22 en Barcelona, 45 en Girona, 40 en Tarragona y 31 en Lleida-.

El coste de la radio pública en España es elevado, aunque está más en línea con el de los principales referentes europeos que en el caso de la televisión. Sus costes operativos ascienden al ~0,03% del PIB en España, frente al ~0,004% ó ~0,02% del PIB en otros países, y sólo los supera Alemania, cuyos costes de radio pública representan el ~0,07% sobre el PIB.

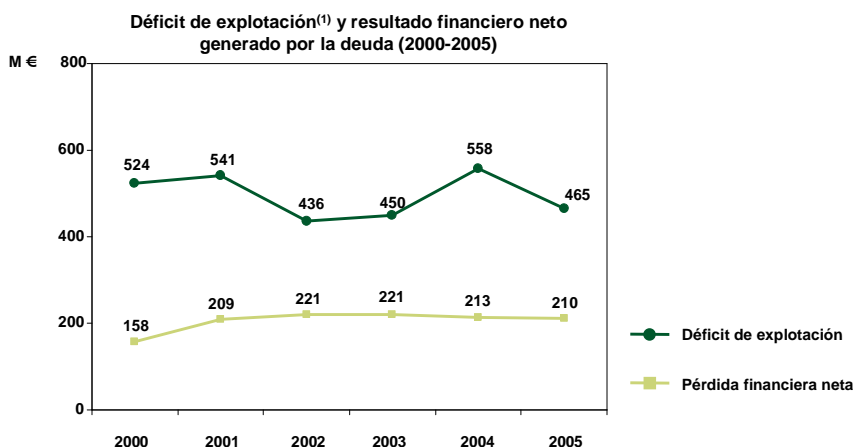
Además, cabe destacar que, de los costes de RNE , 68 M € corresponden a las desconexiones regionales y casi 12 M € a Ràdio 4. Estos costes se desglosan en 7,307 M € en costes directos y 0,150 M € en costes indirectos. A éstos hay que añadir otros costes imputables a su funcionamiento, como son 1,661 M € correspondientes a la estructura de la unidad, 2,093 M € correspondientes a la estructura del Grupo, y 0,730 M € en costes de emisión. Así, el coste total imputable a Ràdio 4 asciende a 11, 941 M €.

Al analizar con detalle la audiencia de Ràdio 4, observamos que esta emisora tuvo una media de 9.000 oyentes según los últimos datos del EGM, frente a unos 600.000 de Catalunya Ràdio. Por tanto, el coste directo por oyente es muy elevado, de 810 €, con un coste total de ~1.327 € por oyente).

5.1.6. Situación económico financiera

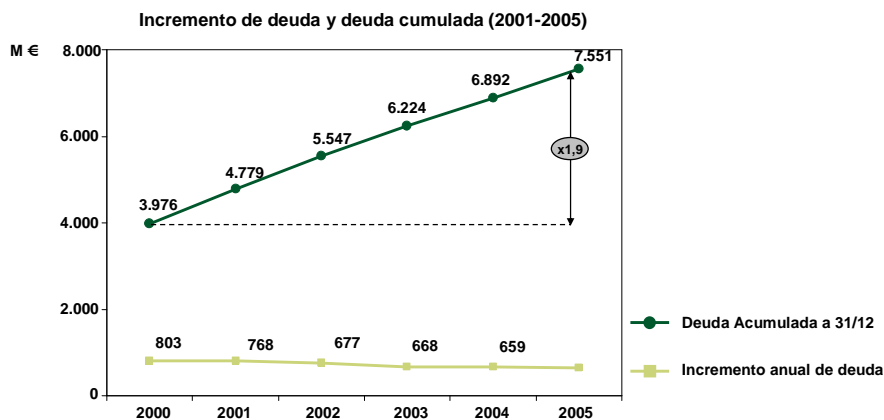
Los problemas descritos hasta ahora se traducen en una situación económica y financiera cada vez más insostenible, ya que al importante déficit de explotación anual que genera RTVE se suma el elevado y creciente coste de los intereses de la deuda.

El gráfico adjunto muestra la evolución del déficit de explotación y de la carga financiera provocada por la deuda. Como se puede observar, el déficit total de RTVE alcanzó en 2004 los 771 M €.



(1) Sin subvenciones del Estado
Fuente: RTVE

En estas circunstancias, la deuda acumulada también ha crecido considerablemente en los últimos años, hasta llegar a los 7.551 M € en 2005, como muestra el siguiente gráfico



Fuente: RTVE

De cara al futuro, esta situación se agravará, puesto que la futura aportación directa del Estado a RTVE está sujeta a la normativa comunitaria. De hecho, algunas de estas restricciones ya se han puesto en marcha, como la necesidad de mantener cuentas separadas que diferencien el coste del Servicio Público, la garantía de que toda explotación comercial de las actividades de Servicio Público se lleve a cabo en condiciones de mercado, o la seguridad de que toda explotación comercial de los programas incluidos en la financiación de Servicio Público (venta de programas y publicidad) se ajuste a las prácticas del mercado.

Las restantes restricciones impuestas por la normativa comunitaria están actualmente en proceso de cumplimiento mediante la aplicación de la Nueva Ley. Así, pronto se suprimirán las garantías financieras ilimitadas y la exención del impuesto de sociedades y se introducirán mecanismos legales para garantizar que la subvención estatal no atente contra la libre competencia.

5.2. PLAN DE SANEAMIENTO Y FUTURO

El Plan de Saneamiento y Futuro propuesto contempla una transformación de RTVE encaminada a crear una empresa sostenible a largo plazo, adaptada a la nueva estructura del mercado de medios audiovisuales y que garantice el cumplimiento de las funciones propias de un Servicio Público.

La elaboración del Plan de Saneamiento y Futuro se ha guiado **por tres principios básicos cuyo cumplimiento es esencial:**

- **La nueva corporación RTVE debe garantizar la oferta del Servicio Público.** Para ello, es preciso mantener el predominio de la programación cultural (37% del total), e incrementar los informativos (del ~22% al ~27%) y los espacios infantiles (del 4% al 12%). Además, hay que acercar la oferta global de RNE a la de otros países de referencia.
- **El Plan debe basarse en criterios de eficacia y eficiencia sostenibles que garanticen la viabilidad futura de RTVE.** La organización diseñada debe ser menos compleja y facilitar la coordinación entre Áreas operativas clave. En consecuencia, sus costes se racionalizarán de forma selectiva y será compatible con un sistema de financiación mixta.
- **La estructura territorial será eficiente y acorde con el modelo autonómico español.** La cobertura territorial para la captación de información seguirá siendo extensa y se mantendrán desconexiones desde todas las Comunidades Autónomas. Además se optimizará la coordinación de Informativos entre las emisoras centrales y la gestión de medios.

5.2.1 Modelo de Programación de Servicio Público.

El Plan de Saneamiento y Futuro garantiza la prestación de un Servicio Público de calidad. La nueva programación propuesta cuenta con una mayor oferta de cultura, información e infantil en TVE (76% del tiempo de emisión total), y con el complemento de una programación de RNE más centrada en la información.

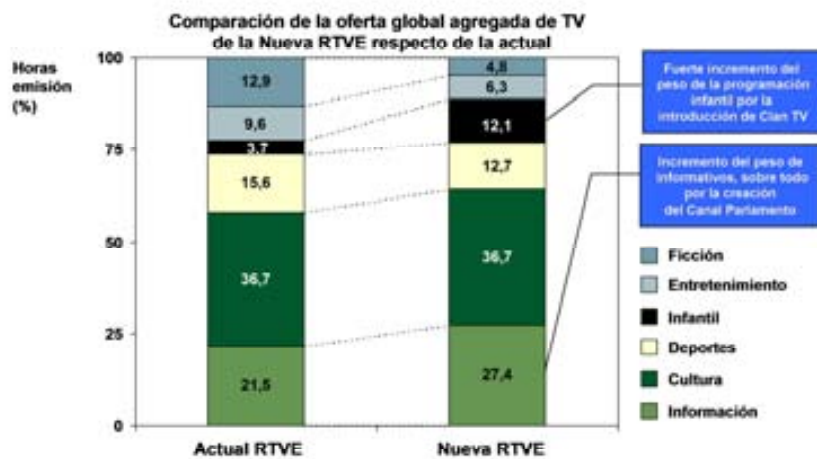
En TVE, la programación deberá cumplir dos objetivos complementarios: ofrecer un Servicio Público de calidad reconocida y obtener unos niveles de audiencia relevantes y sostenibles. Además, será necesario gestionar los costes de producción de los distintos géneros de forma eficiente.

La programación propuesta pretende mantener o aumentar la oferta en los géneros propios de un Servicio Público, como son los informativos, culturales, educativos y documentales, y mejorar a la par la eficiencia en costes y su posición competitiva frente a los operadores privados españoles en los restantes géneros. Al cumplir ambos objetivos, la Televisión pública recuperaría su capacidad de influir en la sociedad.

La programación integrará la oferta de canales diferentes con vocaciones distintas. TVE1 será un canal con vocación de entretenimiento y comercial, más eficiente en costes, y

competitivo con los privados. La 2 tendrá una vocación de Servicio Público más parecida a la del segundo canal de otros Operadores de Servicio Público y será también más eficiente en costes. Los canales temáticos complementarán la oferta de Servicio Público ajustando sus costes de acuerdo a la evolución de la penetración de TDT.

El Plan de Saneamiento y Futuro Garantizará el Servicio Público Ofrecido por la Nueva Corporación RTVE
Con elevados niveles de cultura e información



Fuente: RTVE; análisis equipo de trabajo


RNE vertebrará su función de Servicio Público en tres ámbitos complementarios. Por un lado, una programación nacional con un mayor peso de los informativos y manteniendo las cadenas musicales. Por otro, la programación territorial garantizará la adecuada cobertura de la actualidad regional. Y finalmente, la programación internacional cumplirá en mayor medida los objetivos de promover en todo el mundo la cultura, la economía y la lengua españolas y de estrechar el vínculo con los emigrantes.

La programación integrará la oferta de diferentes emisoras con vocaciones distintas: RNE 1, con cobertura nacional y desconexiones territoriales, RNE 2 y RNE 3, como cadenas musicales con diferentes estilos, RNE 5 con una clara vocación de información, y REE, que cumplirá el cometido de difundir la realidad de España en el extranjero.

La Oferta Global de RNE se Mantendrá Alineada con la de Otros Operadores Europeos



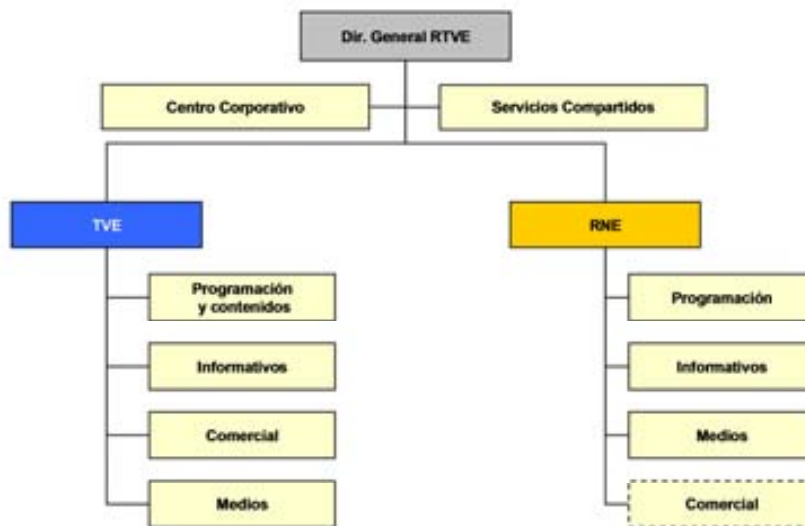
- Una emisora generalista, RNE 1, con desconexiones territoriales en servicios informativos
- Una emisora de información continua: Radio 5 Todo Noticias
- Dos emisoras musicales: Radio Clásica y Radio 3, dedicadas a los géneros, autores e intérpretes con menos atención por parte de las radios privadas
- Un canal internacional, Radio Exterior de España, con el doble objetivo de informar a los españoles residentes fuera de España y de dar a conocer España en el extranjero
- Un modelo similar al de los principales referentes europeos:

	Emisora generalista	Radio musical	Música clásica	Noticias
	x	x	x	x
	x	x	x	x
	x	x	x	x
	x	x	x	x

5.2.2 Modelo organizativo

El nuevo modelo organizativo de RTVE se ha diseñado reduciendo la complejidad de su actual estructura y delimitando claramente las responsabilidades.

EL NUEVO MODELO ORGANIZATIVO DE RTVE SUPONE UNA SIMPLIFICACIÓN RESPECTO A LA SITUACIÓN ACTUAL



- 39 -

Se han definido, además, unas estructuras corporativas que facilitan el funcionamiento de las Áreas operativas, y unos mecanismos de coordinación que garantizan unas interacciones fluidas entre las Áreas clave.

Finalmente, cabe destacar que el modelo se ha elaborado contando con una utilización más eficiente de los recursos. Para ello, la organización deberá adoptar unos nuevos métodos de trabajo y procesos de producción, aprovechar las sinergias entre las funciones comunes, actualizar las plataformas tecnológicas de apoyo y racionalizar de forma selectiva los costes de programación.

Este nuevo modelo permitirá la viabilidad de la financiación mixta, con equilibrio presupuestario y con capacidad de incentivar mejoras de gestión a través de dos palancas:

- Optimización de ingresos comerciales a través de una gestión publicitaria avanzada y optimizada y la generación de otros ingresos (venta de derechos, merchandising...)
- Contrato programa con el estado, dentro el cual se establecerán parámetros/objetivos de servicio, una financiación mixta con equilibrio presupuestario y medidas de control y seguimiento.

TVE se organizará en torno a cuatro Áreas. El Área de Programación será responsable de la visión integral de la oferta televisiva que permitirá maximizar la coordinación y la coherencia entre canales. El Área de Informativos de TVE realizará los programas

informativos diarios y no diarios, manteniendo un nivel suficiente de captación de información propia con el fin de garantizar la independencia. El Área Comercial dependerá directamente de la Dirección de TVE para conseguir la máxima coordinación con las Áreas de TVE. Y el Área de Medios gestionará de forma integrada y eficiente todos los medios técnicos de TVE.



a) Área de Programación y Contenidos

La organización del Área de Programación y Contenidos se basa en cuatro principios fundamentales:

- Consecución de una visión integral de la oferta televisiva, con vocación de Servicio Público, que permita la máxima coordinación y coherencia entre los canales.
- Asignación de la responsabilidad sobre los canales para asegurar la coherencia y el equilibrio de la programación de cada canal.
- Asignación de la responsabilidad sobre los tipos de contenidos para ofrecer a todos los canales un conocimiento del género específico y creativo.
- Involucración activa del Área Comercial en el diseño de la programación que garantizará que la programación se adapte al modelo mixto de financiación propuesto, que estará, en todo caso, limitado por el obligado cumplimiento de la función de Servicio Público de RTVE.

El Área de Programación y Contenidos cumplirá estos principios con la siguiente organización:

- Divisiones y Responsables de los canales: TVE 1, La 2 y los Canales Temáticos e Internacionales.
- Divisiones y Responsables por contenidos: Ficción, Entretenimiento, Deportes y Cultura.
- Otras Áreas: Promoción y Diseño, Emisión y Continuidad, Adquisición de Derechos e investigación de Audiencias.



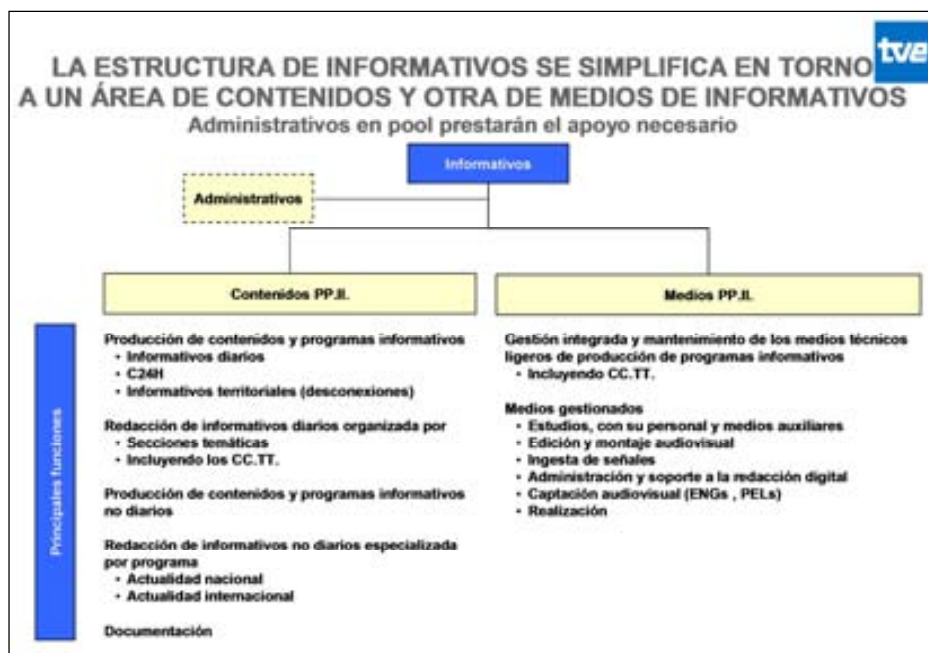
b) Área de Informativos

La organización del Área de Informativos se basa en cinco principios fundamentales:

- Responsabilidad sobre los programas informativos diarios y no diarios, integrando en esta Área los CC.TT. para maximizar la coordinación entre la información nacional y territorial. Además, se aprovecharán las sinergias en la captación de noticias de TV y Radio y se incluirá en esta Área la gestión de un fondo documental específico para cubrir requerimientos de informativos.
- Aprovechamiento de una redacción común para todos los canales, explotando las sinergias en informativos entre TVE1, La 2 y C24H.
- Gestión de los medios compartida entre las Áreas de Informativos y Medios, respetando siempre las necesidades específicas y los ciclos de producción en informativos.
- Polivalencia de los informadores que componen la redacción y optimización de la tecnología digital.
- Mantenimiento de desconexiones de 30 minutos de lunes a viernes.

El Área de Informativos cumplirá estos principios con la siguiente organización:

- Área de Contenidos de Programas Informativos, que llevará a cabo toda la producción de contenidos y programas tanto diarios -Informativos, C24 H y desconexiones- como semanales y especiales.
- Área de Medios de Programas Informativos, que se ocupará de la gestión integral y el mantenimiento de los medios técnicos ligeros de producción de programas informativos (incluyendo los de los CC.TT.).



c) Área Comercial

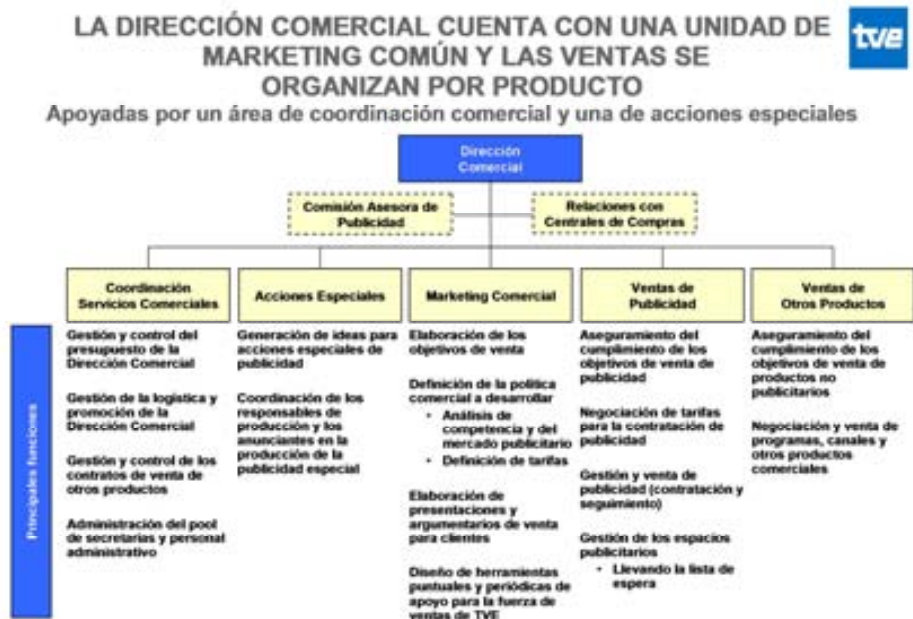
La organización del Área Comercial se basa en tres principios fundamentales:

- Dependencia directa de la Dirección de TVE, para maximizar la coordinación con Áreas de TVE, principal fuente de ingresos comerciales.
- Integración de las funciones de Marketing, manteniendo la separación entre Marketing y Ventas. Ventas se dividirá a su vez en Publicidad y Otros Ingresos.
- Creación de Procesos, Comités y Grupos de Trabajo para aumentar la coordinación con el Área de Programación y Contenidos.

El Área Comercial cumplirá estos principios con una organización integrada por cinco Áreas principales y dos de apoyo:

- Área de Coordinación de Servicios Comerciales, cuyas funciones serán la gestión y control del presupuesto de la Dirección Comercial, la logística y

- promoción de la Dirección Comercial y los contratos de venta de otros productos. Además, este Área coordinará el pool de personal administrativo.
- Área de Acciones Especiales, que generará las ideas para acciones especiales de publicidad y ejercerá la coordinación entre los responsables de producción y los anunciantes para la producción de publicidad especial.
 - Área de Marketing comercial, que fijará los objetivos de venta y definirá la política comercial.
 - Área de Venta de Publicidad, responsable del cumplimiento de los objetivos de venta de publicidad, que negociará las tarifas y gestionará la venta y los espacios publicitarios.
 - Área de Venta de Otros Productos, responsable del cumplimiento de los objetivos de venta de productos no publicitarios, que negociará la venta de programas, canales y otros productos comerciales.
 - Dos Áreas de apoyo: una Comisión Asesora de Publicidad y un Área de Relaciones con Centrales de Compras.



d) Área de Medios

La organización del Área de Medios se basa en dos principios fundamentales:

- Creación de un Área de Gestión de Medios independiente, que asegure la gestión integrada y eficiente de todos los medios de producción de TVE,

salvo los ligeros, de los que se ocupa el Área de Medios de Programas Informativos.

- Coordinación entre el Área de Programación y Contenidos y el Área de Medios, a través de un contrato que maximice la utilización de la capacidad disponible y cumpla el objetivo de garantizar un volumen mínimo de producción con medios propios y unos precios de transferencia competitivos con el mercado.

El Área de Medios cumplirá estos principios con una organización integrada por cuatro Áreas:

- Área de Medios artísticos, que incluye vestuario y decorados.
- Área de Medios técnicos, que abarca Estudios, Unidades Móviles, y otros medios técnicos, así como su mantenimiento.
- Área de Personal de Realización y Producción, responsable de los trabajadores asignados a programas y a los recursos externos, y el sistema informático de gestión y planificación.
- Dirección Técnica encargada del control central desde Torrespaña, del mantenimiento CEI, de los servicios eléctricos y de la gestión de comunicaciones.



e) Estructura organizativa de RNE

La organización de RNE se basa en cinco principios fundamentales:

- Funcionamiento en torno a dos Áreas clave, Producción de Programas y de Informativos, y una de apoyo, Medios.

- Una redacción única, que alimente todas las necesidades informativas de RNE y que funcione en coordinación con las redacciones territoriales, igual que en TVE.
- Estructura territorial dependiente del Área de Informativos, al igual que en TVE, con la que se coordinará para aprovechar sinergias de captación de información.
- Separación del Área de Medios para optimizar la utilización de los medios y aprovechar el potencial de la tecnología digital.
- Creación de un Área Comercial reducida, dependiente de Radio, centrada en los patrocinios y el sello discográfico.

RNE cumplirá estos principios con una organización integrada por dos Áreas principales y una de apoyo:

- Área de Programación (o producción de programas), estructurada en torno a las distintas cadenas: RNE 1, Radio Clásica, RNE 3 y REE.
- Área de Producción de Informativos, donde se producirán todos los programas informativos de RNE 1 y RNE 5, tanto nacionales como territoriales. Además, existirá una redacción común para las dos cadenas.
- Área de Medios, de apoyo, que se ocupará de la gestión integrada de los medios técnicos de producción de RNE y de la red técnica de distribución.



f) Estructura organizativa del Centro Corporativo y los Servicios Compartidos

La organización del Centro Corporativo y los Servicios Compartidos se basa en tres principios fundamentales:

- Necesidad de un Centro Corporativo ágil y activo, que preste apoyo estratégico a la Dirección General en la gestión y coordinación de los recursos clave. Éste estará integrado por Áreas que definirán políticas para las unidades operativas y de negocio.

- Centralización de las funciones que actualmente realizan las sociedades en unos Servicios Compartidos que prestarán apoyo administrativo a las diferentes Áreas, maximizando de esta forma las sinergias entre las mismas.
- Coordinación del desarrollo del Área de multimedia e interactividad mediante una nueva Área, dentro de Servicios Compartidos.

El Centro Corporativo cumplirá estos principios con una organización integrada por las siguientes Áreas:

- Área de Planificación, Finanzas y Control, que definirá tanto la estrategia de negocio y su presupuesto como las políticas financieras, y será responsable del control de gestión.
- Área de Recursos Humanos, heredera de la actual, que tendrá como funciones principales la definición de políticas generales de RR.HH., la gestión de los directivos clave y la gestión de las relaciones sindicales.
- Área de Planificación Tecnológica, que llevará a cabo la planificación y la estrategia de inversiones en tecnología y sistemas de información.
- Área de Comunicación y Relaciones Externas, que gestionará las relaciones externas y la imagen corporativa.
- Asesoría Jurídica, que se encargará de gestionar los recursos administrativos y judiciales y representará al Grupo ante la Administración y la Justicia.
- Área de Organización, Procesos y Auditoría interna, que llevará a cabo todo lo relacionado con la definición de procesos organizativos y el control, y la auditoría interna.

Los Servicios Compartidos cumplirán estos principios con una organización integrada por las siguientes Áreas:

- Área de Administración Económico Financiera que englobará las actuales Áreas económico financieras y llevará a cabo las funciones de contabilidad, tesorería y gestión económica de la producción.
- Área de Administración de Personal, que realizará también las tareas administrativas relacionadas con las nóminas, contratos, etc.
- Área de Prevención y Salud Laboral, que gestionará la prevención de riesgos laborales, la higiene y la salud laboral, así como medicina del trabajo.
- Área de Patrimonio y Compras, que se ocupará de las tareas relacionadas con patrimonio y logística, de la gestión de espacios e instalaciones y de su mantenimiento, y de la prestación de servicios auxiliares, tales como transportes, tráfico y estafeta y otros. Finalmente, este Área englobará también la unidad de compras, que se ocupará la adquisición tanto de bienes como de servicios, y de la gestión y seguimiento del inmovilizado.
- Área de Sistemas responsable del desarrollo, mantenimiento y operación de sistemas de apoyo a la gestión ofimática y de las telecomunicaciones.
- Instituto Oficial de Radio y Televisión (IORTV), que se ocupará de la impartición y gestión de la formación en el Grupo, tanto interna como externa. Además, gestionará el fondo editorial del IORTV.
- Área de Seguridad, con responsabilidad sobre la definición y ejecución de políticas de seguridad, tanto centrales como territoriales.

- Área de Multimedia e Interactividad, que desarrollará nuevos servicios para su venta, coordinará los contenidos, y desarrollará y gestionará los Sistemas.



5.2.3. Sistema de indicadores de seguimiento del desempeño

La Dirección de la nueva organización tendrá a su disposición un sistema de indicadores que permitirá un adecuado seguimiento y evaluación del desempeño de cada Área.

El sistema de indicadores propuesto fijará los objetivos de las Áreas en función de los objetivos globales de RTVE. Estos objetivos, mensurables y relacionados entre sí, serán cuantitativos y cualitativos. Los primeros medirán el resultado económico de la gestión de cada Área y los segundos medirán la calidad del servicio prestado a los clientes internos y el grado de cumplimiento de la función de Servicio Público.

El proceso de fijación de objetivos estará liderado por el Área de Planificación y Control, que recibirá propuestas de las Áreas operativas. Planificación debatirá, contrastará y validará los objetivos propuestos y Control realizará el seguimiento de su cumplimiento. Los indicadores se basarán, siempre que sea posible, en un mercado interno con precios de transferencia entre Áreas, establecidos en función de referencias externas, y tratarán de establecer relaciones eficientes entre las Áreas.

5.2.4. Procesos de toma de decisiones

El Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE también recoge un nuevo proceso de toma de decisiones. La toma de decisiones estará en manos de una serie de comités que coordinarán las distintas Áreas de la organización implicadas en cada decisión. Estos comités están

diseñados para evitar que se diluyan las responsabilidades entre sus integrantes y para respetar la autonomía y agilidad de la Áreas en la toma de decisiones.

El número de comités es reducido, de acuerdo con los criterios de simplicidad que rigen la nueva organización, y sus objetivos y ámbitos de actuación son distintos. En primer lugar, el Comité de Dirección será un órgano muy versátil. Se podrán convocar Comités de Dirección de cuatro niveles distintos, con diferentes integrantes y periodicidades, desde semanal hasta anual, en función de los temas tratados. Además, hay tres tipos de Comités que cumplen funciones diferentes: los Ejecutivos, que aprueban las decisiones clave de cada Unidad de Negocio y del Grupo, los de Seguimiento de la actividad de las Unidades de Negocio, y los de Comunicación, Valoración y Consulta, que garantizan la coordinación entre las distintas Áreas operativas y su alineamiento con los objetivos globales de RTVE.

5.2.5. Cobertura Territorial

El nuevo modelo reduce la actual duplicidad existente en la cobertura territorial de TV y Radio por parte de RTVE.

Los CC.TT. continuarán jugando un papel de gran relevancia para la cohesión territorial, centrándose en la captación de noticias de la región para emitirlas, tanto en la programación nacional como en las desconexiones, que se mantendrán para ofrecer información territorial específica. Estas desconexiones serán de media hora diaria de lunes a viernes en TVE y de hora y cuarto de lunes a domingo en RNE.

En Televisión, el Área de Informativos coordinará toda la programación informativa, tanto nacional como territorial, y de ella dependerán los Centros Territoriales, que se dedicarán a las desconexiones diarias y a la producción de la información autonómica y local pertinente para los informativos nacionales. Los Centros Territoriales serán la principal estructura de captación autonómica con el apoyo de Unidades Informativas Provinciales, de modo que se agilice y flexibilice esta función y se aproveche, en lo posible, el potencial de captación conjunta de RNE y TVE.

Las desconexiones dispondrán de 30 minutos brutos de lunes a viernes en TVE y la información aportada a los informativos nacionales consistirá, en conjunto, en 5 o 10 reportajes de información territorial. Para ello, se asignará un Centro de Producción, con el equipo técnico correspondiente, a cada uno de los 17 CC.TT., más dos para Ceuta y Melilla. Además, se dotará a los CC.TT. de unidades informativas adicionales, dimensionadas en función de la extensión, la población y el volumen de noticias (diarias y urgentes) que cubra cada uno. Todos los CC.TT. contarán con equipos de captación (ENGs) propios.

En Radio, como en Televisión, se mantendrán las Emisoras Territoriales en todas las Comunidades Autónomas, dimensionadas en función de la producción asignada, así como Unidades Informativas de captación de noticias en las restantes provincias. Su principal

actividad será la captación de noticias y la producción de información territorial, emitiendo un total de 75 minutos diarios de desconexiones.

La estructura territorial dependerá del Área de Informativos y aprovechará una redacción única de ámbito nacional que alimente todas las necesidades informativas de RNE en coordinación con las redacciones territoriales. Además, RNE se esforzará por aprovechar en lo posible las sinergias de captación informativa en el ámbito provincial con TVE.

5.3. PROYECCIONES

En TVE se atenuará el descenso de los ingresos actuando en dos frentes: mitigando la caída de audiencias de La Primera a través de la optimización de su parrilla, y mejorando la coordinación entre las Áreas de Programación y Contenidos y Comercial para incrementar los ingresos.

La Primera mejorará su posición competitiva con respecto a los operadores privados ofreciendo un mayor volumen de entretenimiento, especialmente en las franjas horarias de sobremesa y tarde. La mayor coordinación entre Programación y Contenidos y Comercial hará posible el incremento de los ingresos publicitarios convencionales por punto de cuota, así como el de otros ingresos. En la actualidad, el ingreso de publicidad por GRP en TVE es un 4%-8% menor que el de los operadores privados. Además los demás ingresos comerciales de TVE suponen un 3,3% del total de ingresos, frente al 5,1%-7,2% de los operadores privados.

A su vez, se reducirán los costes de estructura y los de programación de RTVE, mediante la racionalización organizativa, la optimización de los procesos y la limitación en la compra de derechos de contenidos de alto coste que no resulten rentables. La gestión de costes se enfocará en la racionalización organizativa y la optimización de procesos. Para ello se adoptarán nuevos métodos de trabajo y procesos de producción más eficientes, se centralizarán funciones comunes, se actualizarán las plataformas tecnológicas de apoyo y se racionalizarán de forma selectiva los costes de programación. La racionalización de los costes de programación provendrá principalmente de la limitación en la compra de derechos cuyos costes sean muy superiores a los ingresos que generan. Por ejemplo, ciertos derechos deportivos tienen unos costes elevados y generan ingresos relativamente reducidos.

Al atenuar el descenso de ingresos y optimizar los costes, se podrá conseguir una televisión de calidad que cumpla con las obligaciones de Servicio Público y con las directrices europeas. Esta televisión tendrá además un coste que la sociedad pueda asumir y será una empresa más competitiva y con mayor capacidad para adaptarse a nuevos retos.

5.4. PLANTILLA ESTRUCTURAL OBJETIVO

5.4.1 Principios y metodología utilizada para el dimensionamiento

El nuevo modelo implica un redimensionamiento de la plantilla, de acuerdo con la organización diseñada y en línea con los principales referentes. Este redimensionamiento se ha definido a partir de una programación objetivo por canales y unos procesos y métodos de trabajo alineados con los de los principales referentes analizados.

Para garantizar que el dimensionamiento de RTVE se ajusta a las necesidades del Grupo, se realizó desde dos perspectivas diferentes. El resultado de ambos métodos de dimensionamiento convergió en una dimensión de plantilla muy similar.

En primer lugar, se definió la programación objetivo, basada en el ejemplo de empresas de Servicio Público comparables y considerando, como muchas de ellas, un mecanismo de financiación mixto. A su vez, los procesos y métodos de trabajo diseñados tomaron como modelo las mejores prácticas de empresas comparables. Además, se ha contado con el asesoramiento de especialistas externos.

En todo momento se tuvieron en cuenta las particularidades específicas de RTVE, como son las siguientes:

- Número de canales
- Condiciones laborales específicas
- Obligaciones propias de un Servicio Público que emite la señal institucional
- Número y duración de telediarios y programas informativos, que deben cumplir una labor de vertebración territorial
- Estructura territorial y aportaciones a central
- Tipología de producción específica de cada cadena
- Volumen de producción propia por género
- Número de anuncios emitidos y volumen de ingresos publicitarios
- Formatos radiofónicos

En segundo lugar, se realizó el dimensionamiento detallado conjuntamente con los responsables de las diferentes Áreas. Para empezar, se definieron los procesos, sistemas y métodos de trabajo del nuevo modelo de funcionamiento. Después, se analizaron las necesidades de personal para la ejecución de cada actividad (horas de trabajo por hora de producción, por función y por tipo de programa). El siguiente paso fue incorporar las especificidades del modelo de programación propuesto (volumen de producción propia por género). Finalmente, se calcularon las necesidades de personal para realizar las actividades identificadas en cada Área.

Hay que considerar, sin embargo, que para alcanzar la plantilla objetivo de RTVE se requerirá la implantación de nuevos procesos, sistemas y métodos de trabajo. Puesto que esta transformación no puede ser inmediata y precisa de un tiempo de ajuste, se definirá un plan de transición que asegure la implantación del nuevo modelo y que contemple los cambios necesarios a corto plazo sobre procesos y dimensionamiento.

5.4.2. Plantilla Objetivo

Los siguientes gráficos muestran la plantilla objetivo para cada una de las Áreas de TVE, RNE y Centro Corporativo y Servicios Compartidos.



Por áreas, el dimensionamiento objetivo es el que sigue:

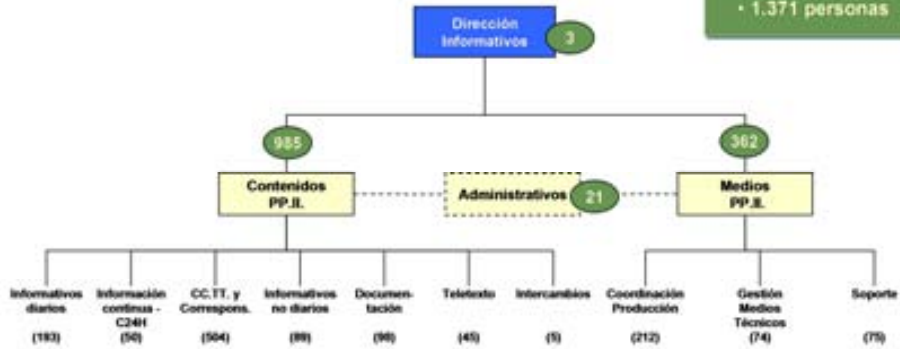
- TVE



MODELO PROPUESTO PARA INFORMATIVOS



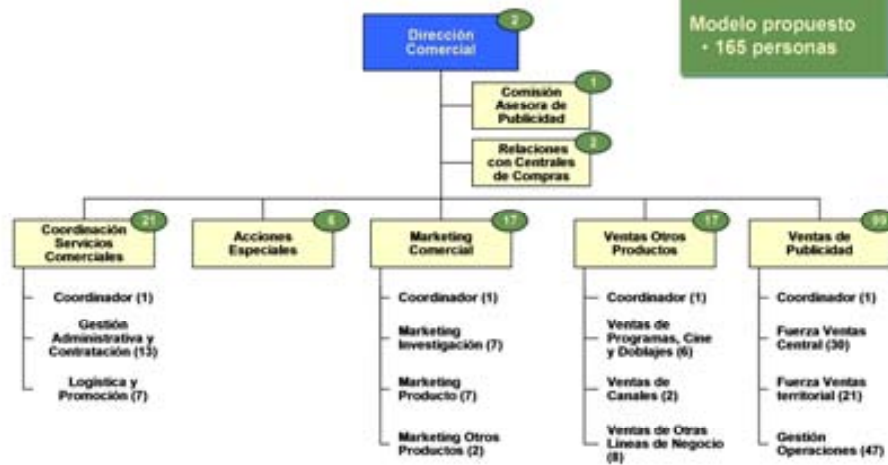
Modelo propuesto
• 1.371 personas

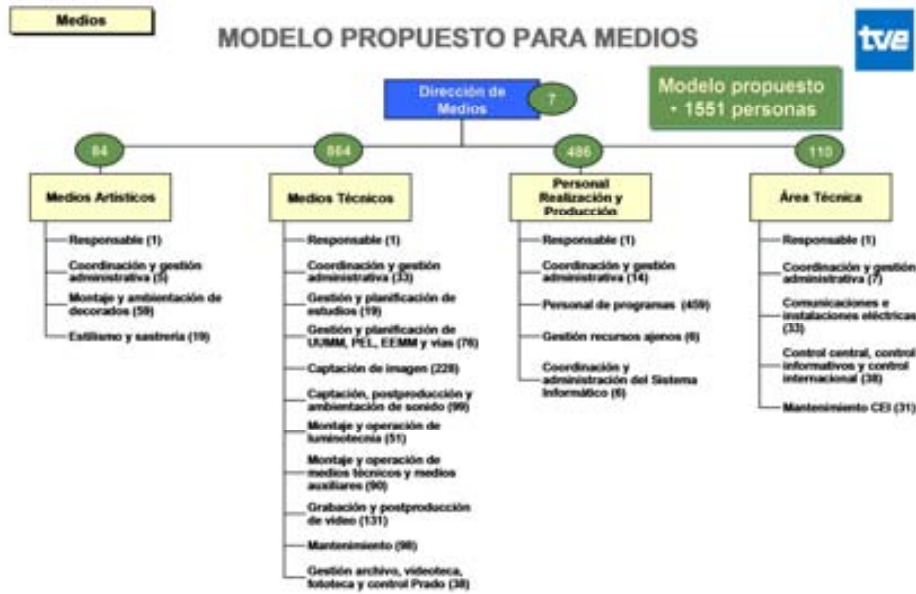


MODELO PROPUESTO PARA COMERCIAL



Modelo propuesto
• 165 personas



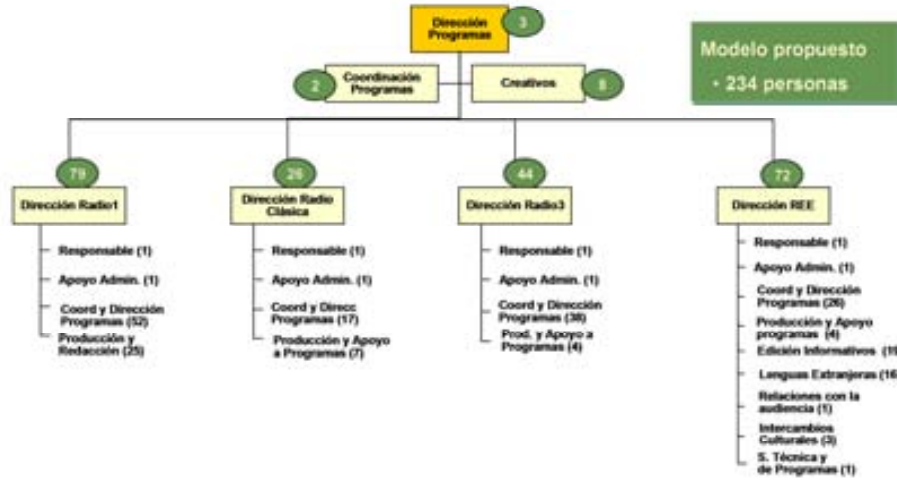


▪ RNE



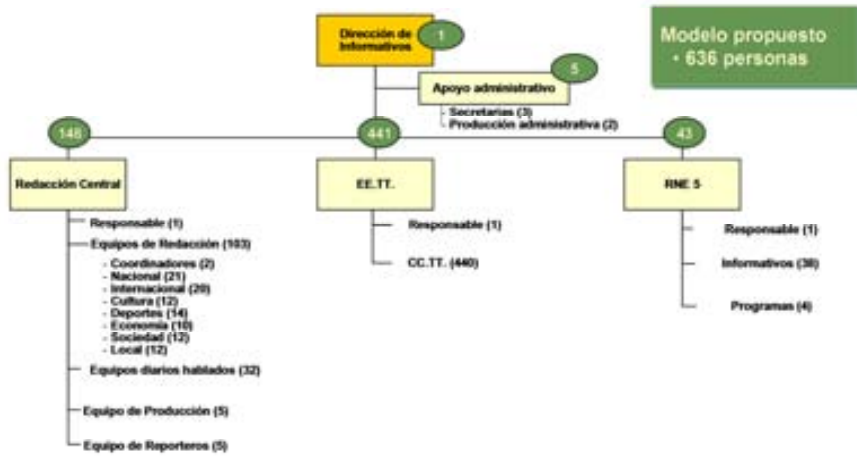
Programas

MODELO PROPUESTO PARA PROGRAMAS



Informativos

MODELO PROPUESTO PARA INFORMATIVOS



Medios



MODELO PROPUESTO PARA MEDIOS

Modelo propuesto
• 283 personas



Comercial

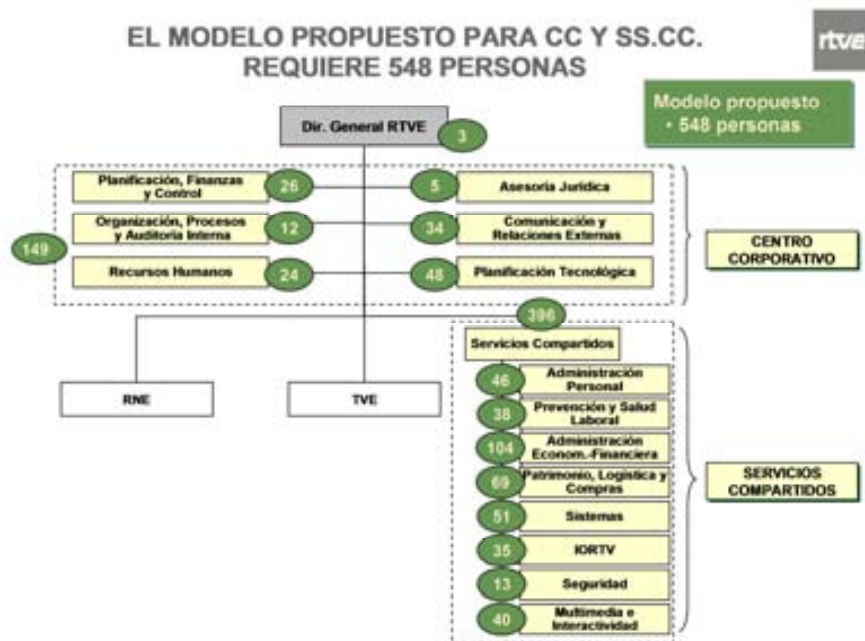


MODELO PROPUESTO PARA COMERCIAL

Modelo propuesto
• 5 personas



- Centro Corporativo y Servicios Compartidos



5.4.3. Medidas de ajuste

En primer lugar, dentro del espíritu conciliador que rige el Plan de Saneamiento y Futuro, todas las medidas de Transacción por el Empleo propuestas por RTVE serán fruto del diálogo y del proceso de negociación. El objetivo final de la negociación es la consecución de un "Acuerdo Laboral para el Empleo".

El "Plan de Empleo" propuesto contiene tres tipos de medidas para empleados fijos e indefinidos. En primer lugar, jubilaciones anticipadas, con condiciones, coberturas y garantías económicamente dignas y socialmente aceptables. En segundo lugar, extinciones indemnizadas para los trabajadores que voluntariamente decidan abandonar RTVE. Y finalmente, oferta a todos aquellos empleados excedentes que no estén afectados por las dos medidas anteriores de un conjunto de medidas que incluyan la posibilidad de ocupar un puesto de trabajo alternativo.

Para los empleados contratados por obra se pactará un sistema de acceso mediante pruebas restringidas. Hay que tener en cuenta que la proyección del plan contempla la generación de empleo.

Las medidas de ajuste se estructurarán en tres fases. En una primera fase, se llevarán a cabo las desvinculaciones, a través de las prejubilaciones y las bajas incentivadas.

En la fase siguiente, se aplicarán dos tipos de medidas de adecuación interna sobre la plantilla estructural remanente, encaminadas unas a permitir la necesaria optimización de los procesos de trabajo y otras a propiciar la movilidad funcional y geográfica, para cubrir cuando sea posible las vacantes con plantilla interna. Aquellos empleados afectados por medidas de movilidad geográfica podrán no acogerse a esa medida y optar por una baja incentivada específica.

Finalmente, en una tercera fase, se cubrirá la totalidad de las vacantes restantes a través de dos caminos distintos y complementarios, como serán un concurso restringido de personal contratado y una oferta de empleo público de carácter nacional.

El siguiente gráfico muestra de forma esquemática el proceso que se seguirá para el ajuste.



(1) Los afectados por medidas de movilidad geográfica podrán optar por una baja incentivada específica

**ANEXO II: DICTAMEN MOTIVADO DE LA COMISIÓN EUROPEA
CONTRA ESPAÑA POR LA FINANCIACIÓN DE RTVE**



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.09.2010

2010/2025
C(2010)6552

DICTAMEN MOTIVADO

dirigido al Reino de España

en virtud del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
por la incompatibilidad de la *Ley 5/2009, de 28 de agosto, de financiación de la
Corporación de Radio y Televisión Española* con la «Directiva autorización», en
particular su artículo 12; y la incorrecta aplicación de dicha Directiva, en particular su
artículo 14, apartado 1

DICTAMEN MOTIVADO

dirigido al Reino de España
en virtud del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
por la incompatibilidad de la *Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la
Corporación de Radio y Televisión Española* con la «Directiva autorización», en
particular su artículo 12; y la incorrecta aplicación de dicha Directiva, en particular su
artículo 14, apartado 1

La Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (en lo sucesivo, la «Directiva de autorización»)¹ tiene como finalidad la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas mediante la armonización y simplificación de las normas y condiciones de autorización para facilitar su suministro en toda la Comunidad. La Directiva se aplica a las autorizaciones de suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (artículo 1 de la Directiva de autorización).

El artículo 18 de la Directiva de autorización establece que los Estados miembros han de adoptar y publicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma a más tardar el 24 de julio de 2003, informar de ello inmediatamente a la Comisión y aplicar dichas disposiciones a partir del 25 de julio de 2003. Ese artículo establece, además, que los Estados miembros deben comunicar a la Comisión el texto de las disposiciones pertinentes de Derecho interno, así como el de cualquier modificación posterior de las mismas.

De acuerdo con el artículo 288, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, una directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguirse. En aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea, los Estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

1. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS

Mediante carta de la Representación Permanente ante la UE, de 5 de noviembre de 2003 (ref. SG(2003) A/10853), el Reino de España notificó la *Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones* (en lo sucesivo, la «Ley General de Telecomunicaciones»), en vigor desde el 5 de noviembre de 2003. Mediante carta de la Representación Permanente ante la UE, de 20 de enero de 2005 (ref. MNE(2005) 54569), el Reino de España notificó el *Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración* (en lo sucesivo, el «Real Decreto 2296/2004»), en vigor desde el 31 de diciembre de 2004. Mediante carta de la Representación Permanente ante la UE, de 10 de mayo de 2005 (ref. A/221049), el Reino de España notificó el *Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el reglamento sobre condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los*

¹ DO L 108 de 24.4.2002, p. 21.

usuarios (en lo sucesivo, el «Real Decreto 424/2005»), en vigor desde el 30 de abril de 2005. Con estas disposiciones se considera incorporada la Directiva de autorización al ordenamiento jurídico nacional. Por lo demás, el Reino de España adoptó asimismo el *Real Decreto 1620/2005, de 30 de diciembre, por el que se regulan las tasas establecidas en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones* (en lo sucesivo, el «Real Decreto 1620/2005»).

En agosto de 2009, el Reino de España adoptó la *Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española* (en lo sucesivo, la «Ley de RTVE»), que entró en vigor el 1 de septiembre de 2009 y cuyo objeto es instaurar un nuevo sistema de financiación del ente público Corporación de Radio y Televisión Española (en lo sucesivo, «RTVE») tras la supresión de los ingresos por publicidad de RTVE. En marzo de 2010, el Reino de España adoptó la *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*, que modifica la Ley de RTVE. En julio de 2010, el Gobierno español adoptó el *Real Decreto 1004/2010, de 5 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*, que desarrolla la Ley de RTVE.

En su carta de emplazamiento de 22 de marzo de 2010 (ref. SG(2010) D/3826), la Comisión informó al Reino de España de sus dudas en cuanto a la compatibilidad de la Ley de RTVE con lo dispuesto en el artículo 12 de la Directiva de autorización en lo relativo a las tasas administrativas impuestas a las empresas que presten un servicio o suministren una red al amparo de la autorización general o a las cuales se haya otorgado un derecho de uso, así como en lo que respecta a la aplicación incorrecta del artículo 14, apartado 1, de la referida Directiva, relativo a la modificación de derechos y obligaciones. De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión ofreció al Reino de España la posibilidad de presentar sus observaciones.

El 10 de mayo de 2010, las autoridades españolas celebraron una reunión con la Comisión en la que se examinaron algunos de los argumentos esgrimidos por aquéllas para rebatir las dudas planteadas por la Comisión en su carta de emplazamiento. Mediante escrito de 11 de mayo de 2010 (ref. ARES(2010)262932), el Reino de España solicitó una ampliación del plazo de respuesta hasta el 22 de junio de 2010, prórroga que fue concedida por la Comisión (ref. ARES(2010)283704). Por carta de 24 de junio de 2010 (ref. ARES(2010)376579), el Reino de España rebatió las alegaciones planteadas por la Comisión.

El 20 de julio de 2010, la Comisión adoptó la decisión de dar por finalizada su investigación formal acerca de la compatibilidad del nuevo sistema de financiación de RTVE con la normativa sobre ayudas estatales, tras llegar a la conclusión de que las tasas impuestas para la financiación de RTVE no constituían parte integrante de la ayuda, por lo que no era necesario seguir analizando su compatibilidad con el Tratado en el marco de la investigación sobre las ayudas estatales². Sin embargo, la mencionada decisión no obsta para que se examine la compatibilidad de la Ley de RTVE con la Directiva de autorización.

² Ayuda estatal C 38/2009 «Nuevo sistema de financiación basado en impuestos para los organismos de radiodifusión pública en España».

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1. DERECHO DE LA UE

El artículo 12 de la Directiva de autorización, referente a las tasas administrativas impuestas a las empresas que presten un servicio o suministren una red al amparo de la autorización general o a las cuales se haya otorgado un derecho de uso, dispone lo siguiente:

"1. Las tasas administrativas que se impongan a las empresas que presten un servicio o suministren una red al amparo de la autorización general o a quienes se haya otorgado un derecho de uso:

a) cubrirán en total solamente los gastos administrativos que ocasionen la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general, de los derechos de uso y de las obligaciones específicas a que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 6, pudiendo quedar incluidos gastos de cooperación internacional, armonización y normalización, análisis de mercado, respeto de las normas y otros controles de mercado, así como el trabajo de regulación relativo a la preparación y puesta en práctica de derecho derivado y de decisiones administrativas, como pueden ser decisiones sobre el acceso y la interconexión; y

b) se impondrán a las empresas de una manera objetiva, transparente y proporcional, que minimice los costes administrativos adicionales y las cargas que se deriven de ellos.

2. Cuando las autoridades nacionales de reglamentación impongan tasas administrativas, publicarán un resumen anual de sus gastos administrativos y del importe total de las tasas recaudadas. A la vista de la diferencia entre la suma total de las tasas y los gastos administrativos, deberán introducirse los reajustes adecuados.»

A este respecto, el considerando 31 de la Directiva de autorización indica que *«Los sistemas que regulen las tasas administrativas no deben distorsionar la competencia ni crear barreras a la entrada en el mercado. Con un sistema de autorización general, ya no será posible asignar los costes administrativos, y por ende las tasas, a las empresas, excepto en lo que se refiere a la autorización de derechos de uso de números, frecuencias de radio y derechos de instalar recursos. Las tasas administrativas aplicables deben ajustarse a los principios de un sistema de autorización general.(...)»*

Por otra parte, con arreglo al artículo 14 de la Directiva de autorización, *«Los Estados miembros velarán por que los derechos, condiciones y procedimientos relativos a las autorizaciones generales y los derechos de uso o derechos de instalación de recursos puedan ser modificados únicamente en casos objetivamente justificados y de manera proporcionada. Deberá notificarse adecuadamente la intención de efectuar tales modificaciones y concederse a las partes interesadas, incluidos los usuarios y los consumidores, un plazo suficiente para que puedan manifestar sus puntos de vista sobre las modificaciones propuestas, que no será inferior a cuatro semanas, salvo en circunstancias excepcionales.»*

A este respecto, el considerando 33 de la Directiva de autorización puntualiza que *«A los Estados miembros puede serles necesario modificar los derechos, condiciones, procedimientos, tasas y cánones relacionados con las autorizaciones generales y derechos de uso cuando esté objetivamente justificado. Tales modificaciones deben notificarse debida y oportunamente a todas las partes interesadas, dándoles adecuada oportunidad de expresar su opinión sobre las mismas.»*

2.2. Derecho nacional

De acuerdo con el artículo 49 y el anexo I de la Ley General de Telecomunicaciones y el capítulo II del Real Decreto 1620/2005, los operadores de comunicaciones electrónicas están sujetos al pago de una tasa administrativa, denominada «tasa general de operadores» y destinada a cubrir los gastos a que se refiere el artículo 12, apartado 1 de la Directiva de autorización.

La Ley de RTVE impone a los operadores de comunicaciones electrónicas una nueva tasa como parte del nuevo sistema de financiación de RTVE. En particular, su artículo 5 dispone lo siguiente:

“1. Los operadores de telecomunicaciones de ámbito geográfico estatal o superior al de una Comunidad Autónoma deberán efectuar una aportación anual, calculada sobre los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente, excluidos los obtenidos en el mercado de referencia al por mayor, con la finalidad de contribuir a la financiación de la Corporación RTVE en atención al impacto positivo para el sector de las telecomunicaciones que se deriva de la nueva regulación del sector televisivo y audiovisual y, en especial, por la ampliación de los servicios de banda ancha fija y móvil, así como la supresión de la publicidad y la renuncia a contenidos de pago o acceso condicional de la Corporación RTVE.

2. La aportación se regirá por lo dispuesto en esta ley y, en lo no previsto en ella, por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y por las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de las mismas.

3. Resultarán obligados al pago de la aportación los operadores de servicios de telecomunicaciones que figuren inscritos en el Registro de Operadores de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en alguno de los servicios o ámbitos siguientes, siempre que tengan un ámbito geográfico estatal o superior al de una Comunidad Autónoma y exceptuando aquellos que no presten ningún servicio audiovisual ni cualquier otro servicio que incluya ningún tipo de publicidad:

- a) Servicio telefónico fijo.*
- b) Servicio telefónico móvil.*
- c) Proveedor de acceso a internet.*

4. La aportación se fija en el 0,9% de los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente, excluidos los obtenidos en el mercado de referencia al por mayor. Esta aportación no podrá superar el 25% del total de ingresos previstos para cada año en la Corporación RTVE. (...)

5. La aportación se devengará el 31 de diciembre de cada año. No obstante, si por causa imputable al operador éste perdiera la habilitación para actuar como tal en fecha anterior al 31 de diciembre, la aportación se devengaría en la fecha en que esta circunstancia se produjera.

6. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de la aportación corresponden a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, pudiendo utilizar para la efectividad del cobro de la misma la vía de apremio, cuya gestión se realizará por los órganos de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

7. El rendimiento de la aportación se destinará a la financiación de la Corporación RTVE por el procedimiento que se determine reglamentariamente.

8. Reglamentariamente se podrá establecer el deber de autoliquidación de la aportación por los obligados al pago de la misma.»

En relación con el exceso de ingresos, el artículo 3, apartado 3, de la Ley de RTVE dispone lo siguiente:

“(.) 3. El exceso de ingresos sobre el límite establecido en el apartado anterior se deberá ingresar en el tesoro público. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento a aplicar cuando se supere este límite.”

Por otra parte, el artículo 8 de la Ley de RTVE dispone lo siguiente:

“1. La Corporación RTVE constituirá un fondo de reserva que estará dotado con los ingresos que superen el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario, sin que en ningún caso se pueda sobrepasar el límite establecido en el artículo 3.2.

2. La aportación anual a este fondo no podrá superar el 10% de los gastos anuales presupuestados. El resto de los ingresos excedentes se deberá ingresar en el Tesoro Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.3 de esta ley. (...)

4. En caso de no disposición en cuatro años, el fondo de reserva será utilizado, total o parcialmente, para reducir las compensaciones por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público previstas en la Ley 17/2006, de 5 de junio y en la presente ley. El Ministerio de Economía y Hacienda adoptará las decisiones oportunas para realizar dicha reducción en el presupuesto inmediatamente siguiente.»

El Real Decreto 1004/2010 regula el procedimiento de pago de la tasa por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas y la identificación de los operadores en función del tipo de servicio prestado y del ámbito geográfico.

2.3. POSICIÓN DE LA COMISIÓN EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 12 DE LA DIRECTIVA DE AUTORIZACIÓN

La Directiva marco y el Protocolo

En su escrito de 24 junio de 2010, las autoridades españolas aducen que el sistema de financiación de RTVE se basa en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros³ (en lo sucesivo, «el Protocolo»). Argumentan asimismo que la Comisión debería evaluar la compatibilidad de la Ley de RTVE con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (en lo sucesivo, «la Directiva marco»)⁴, y en particular con su artículo 1, apartado 3, en lugar de con la Directiva de autorización —que ha de considerarse Derecho derivado con respecto a la primera—, y no basarse en jurisprudencia derivada de esta última.

³ Protocolo nº 9 del Tratado de Ámsterdam, actual Protocolo nº 29 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴ DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

Procede señalar, de entrada, que, en el ordenamiento jurídico de la UE, los Tratados constituyen el Derecho primario, y las directivas (ya se trate de directivas marco o de directivas específicas, como la Directiva de autorización) forman parte, entre otros actos legislativos, del Derecho derivado. No rige un principio análogo de primacía de la Directiva marco sobre ninguna de las directivas específicas.

Por lo demás, el artículo 1, apartado 3, de la Directiva marco dispone: «Ni la presente Directiva ni las directivas específicas afectarán a las medidas adoptadas a escala comunitaria o nacional, en cumplimiento del Derecho comunitario, destinadas a fomentar objetivos de interés general, en particular, en lo que respecta a la normativa sobre contenidos y a la política audiovisual». El objeto de la citada disposición es establecer una distinción entre la regulación de redes y servicios de transmisión y la de los contenidos ofrecidos a través de las redes de comunicaciones electrónicas utilizando servicios de comunicaciones electrónicas. Resulta esclarecedor a este respecto el considerando 5 de la Directiva marco, con arreglo al cual «(...) Es necesario separar la regulación de la transmisión de la regulación de los contenidos. Por consiguiente, este marco no cubre el contenido de los servicios prestados a través de las redes de comunicaciones electrónicas utilizando servicios de comunicaciones electrónicas, (...) y, por tanto, se entiende sin perjuicio de las medidas adoptadas a nivel comunitario o nacional en relación con dichos servicios, de conformidad con lo dispuesto en el Derecho comunitario, con el fin de promover la diversidad cultural y lingüística y garantizar la defensa del pluralismo de los medios de comunicación. (...) La separación entre la regulación de la transmisión y la regulación de los contenidos no es óbice para tener en cuenta los vínculos que existen entre ambas, en particular, con el fin de garantizar el pluralismo de los medios de comunicación, la diversidad cultural y la protección de los consumidores.»

A juicio de la Comisión, no cabe considerar que la tasa prevista en el artículo 5 de la Ley de RTVE se inscriba en la regulación de contenidos, por lo que el artículo 1, apartado 3, de la Directiva marco no es aplicable en este caso.

Las autoridades españolas sostienen, por otra parte, que el sistema de financiación de RTVE se basa en el Protocolo. El artículo 12 de la Directiva de autorización no limita la facultad de los Estados de financiar los servicios públicos de radiodifusión, conforme al Protocolo, sino que supedita la imposición de tasas a los operadores de comunicaciones electrónicas a una serie de condiciones, relativas, entre otras cosas, a los costes que dichas tasas pueden destinarse a cubrir.

Ámbito de aplicación

En su escrito de 24 de junio de 2010, las autoridades españolas aducen que la tasa prevista en el artículo 5 de la Ley de RTVE no está ligada a la autorización general y que, por tanto, no entra en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva de autorización. Alegan asimismo que la referencia al Registro de Operadores de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en lo sucesivo, la «CMT») constituye una mera disposición formal.

Con arreglo al artículo 5 de la Ley de RTVE, está obligado al pago de la tasa cualquier operador inscrito en el Registro de Operadores de la CMT que preste servicios de telefonía fija, telefonía móvil o provisión de acceso a internet, siempre que el servicio tenga un ámbito geográfico estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, salvo que el operador no preste ningún servicio audiovisual ni ningún otro servicio que incluya

publicidad. La tasa se fija en el 0,9% de los ingresos brutos del año correspondiente, con exclusión de los obtenidos en el mercado al por mayor.

El Registro de Operadores de la CMT contiene información sobre las notificaciones efectuadas por los operadores de comunicaciones electrónicas, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Directiva de autorización, a efectos de la autorización general. El artículo 5 de la Ley de RTVE (así como el Real Decreto 1004/2010) define como empresas obligadas al pago de la tasa aquellas que figuren inscritas como operadores de comunicaciones electrónicas autorizados, y calcula el importe de la misma a partir de los ingresos brutos que obtengan por la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Así pues, el citado artículo 5 establece con claridad un nexo entre la tasa y la condición de operador de comunicaciones electrónicas autorizado, aun cuando algunos operadores estén exentos del pago en razón del tipo de servicio que prestan y de su ámbito geográfico. En consecuencia, la tasa prevista en el referido artículo 5 ha de considerarse una tasa impuesta en el contexto de la autorización general y que, por tanto, entra en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva de autorización.

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley de RTVE hace referencia a «aportaciones» que se registrarán, en lo no previsto por dicha Ley, por determinadas disposiciones fiscales nacionales. Ahora bien, el término utilizado en esas disposiciones nacionales es «tasas» y no «aportaciones». Ello viene a refrendar el argumento de que, cualquiera que sea el nombre que se le dé, el pago considerado representa una tasa impuesta a los operadores de comunicaciones electrónicas en su calidad de titulares de una autorización general.

Las autoridades españolas señalan también que no todos los operadores de comunicaciones electrónicas están obligados al pago de la tasa prevista en el artículo 5 de la Ley de RTVE y que dicho pago obedece a la prestación de servicios audiovisuales u otros servicios que incluyan publicidad. Sin embargo, la referencia del artículo 5 de la Ley de RTVE a la prestación de servicios audiovisuales sirve para eximir a algunos operadores del pago de la tasa. Esta interpretación se ve corroborada tanto por la formulación del mencionado artículo 5 («(...) exceptuando aquellos que no presten ningún servicio audiovisual») como por lo tardío de la introducción de esa referencia en el proceso legislativo⁵. El artículo 6 de la Ley de RTVE, en cambio, exige una aportación diferente a los prestadores del servicio de televisión tanto en forma de acceso abierto como de acceso condicional o de pago, aportación claramente ligada a la prestación de servicios audiovisuales. Por lo tanto, la Comisión considera que el concepto por el que se exige la tasa no es la prestación de servicios audiovisuales u otros servicios que incluyan publicidad, sino la mera condición de operador de comunicaciones electrónicas autorizado.

La Comisión constata que, en su sentencia de 18 de septiembre de 2003 en los asuntos acumulados C-292/01 y C-293/01, Albacom e Infostrada⁶, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Tribunal de Justicia») dictaminó que el marco regulador prohíbe a los Estados miembros imponer «a las empresas titulares de licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones, por el mero hecho de poseer tales licencias, cargas pecuniarias, como la controvertida en los asuntos principales, distintas de las autorizadas por dicha Directiva y que se añaden a éstas».

⁵ La referencia a los servicios audiovisuales solo se incluyó tras el debate del proyecto de Ley de RTVE en el Parlamento español.

⁶ Asuntos acumulados C-292/01 y C-293/01 Albacom e Infostrada, apartado 42.

Cabe señalar que, durante el proceso legislativo de adopción de la Ley de RTVE, la CMT manifestó sus dudas en cuanto a la compatibilidad de la tasa con la Directiva de autorización, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia antes mencionada.

Asimismo, en su sentencia de 18 de julio de 2006 (C-339/04 Nuova società di telecomunicazioni), el Tribunal de Justicia dictaminó claramente que «(...) el artículo 11 de la Directiva 97/13 se opone a una normativa nacional, como la que se cuestiona en el asunto principal, que sujeta al titular de una licencia individual para el suministro de una red pública de telecomunicaciones, por la cual ha pagado una contribución como la contemplada en dicho artículo, al pago de una contribución complementaria por la utilización privada de dicha red y calculada según unos criterios que no corresponden a los previstos en dicho artículo.»⁷

Esta interpretación no ha sido puesta en cuestión por la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-544/03 y C-545/03, Mobistar y Belgacom, en los que dictaminó que «(...) el hecho imponible de los impuestos sobre las infraestructuras de comunicación no lo constituye la concesión de una licencia. Por consiguiente, la Directiva 97/13 (...) resulta inaplicable a los hechos en cuestión.»⁸ Esto demuestra que fue la falta de un nexo directo entre las tasas y el sistema de autorización lo que condujo al Tribunal de Justicia a seguir la sugerencia de la Comisión de rechazar la aplicación de la Directiva. En este caso, el hecho imponible de las tasas era la propiedad de infraestructuras de comunicaciones, y no la condición de operador de comunicaciones electrónicas autorizado. Además, los sujetos pasivos de las tasas eran los propietarios de infraestructuras de comunicaciones y no exclusivamente los operadores de comunicaciones electrónicas.

El fallo del Tribunal de Justicia en estos casos⁹ se refería a los gravámenes previstos en la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones (en lo sucesivo, la «Directiva de licencias») ¹⁰, que fue sustituida por la Directiva de autorización. La Comisión estima que esta jurisprudencia es aplicable al marco normativo actualmente en vigor, dado que ambas Directivas persiguen esencialmente los mismos objetivos y regulan las tasas administrativas de modo similar.

Por lo tanto, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, cuando exista con claridad un nexo entre la tasa y la condición de operador de comunicaciones electrónicas autorizado, esta tasa entra en el ámbito de aplicación del artículo 12 de la Directiva de autorización.

Con arreglo al mencionado artículo 12, apartado 1, las tasas administrativas que se impongan en el contexto de la autorización general únicamente pueden cubrir, en total, los gastos administrativos que ocasionen la gestión, el control y la ejecución del régimen de autorización general y de los derechos de uso y las obligaciones específicas a que se refiere el artículo 6, apartado 2, de la Directiva de autorización, así como la labor de

⁷ Asunto C-339/04, Nuova società di telecomunicazioni, apartado 38.

⁸ Asuntos acumulados C-544/03 y C-545/03, Mobistar y Belgacom, apartado 37.

⁹ El Tribunal de Justicia confirmó esta jurisprudencia en sentencias posteriores, entre ellas las correspondientes a los asuntos, Comisión/Francia (C-104/04) y Telecom Italia (C-296/06).

¹⁰ DO L 117 de 7.5.1997, p. 15.

regulación que implica la preparación y la puesta en práctica de las disposiciones de Derecho derivado y las decisiones administrativas.

El artículo 5 de la Ley de RTVE dispone claramente que el rendimiento de la tasa se destina a financiar RTVE en el contexto del nuevo sistema de financiación. Los fines a los que se prevé destinar los ingresos procedentes de la tasa no son los contemplados en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva de autorización.

La Comisión considera que, al exigir a los operadores de comunicaciones electrónicas el pago de una tasa, en el marco de la autorización general, destinada a cubrir costes distintos de los que permite la Directiva, el artículo 5 de la Ley de RTVE es incompatible con lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva Autorización.

Medidas de armonización fiscal

Las autoridades españolas alegan que el artículo 12 de la Directiva de autorización no constituye una medida de armonización fiscal ni limita la soberanía de los Estados miembros en materia tributaria. En particular, hacen referencia a la base jurídica para la adopción de la referida Directiva, esto es, el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (actual artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), e indican que la imposición de tasas administrativas (así como cánones por derechos de uso y derechos de instalar recursos) se deja a la discreción de los Estados miembros.

La Comisión considera que los legisladores europeos no tenían la intención de adoptar medidas de armonización fiscal y que la Directiva de autorización otorga, en efecto, a los Estados miembros la facultad discrecional de imponer tasas administrativas (así como cánones por derechos de uso y derechos de instalar recursos). Sin embargo, en el sector de las comunicaciones electrónicas, la legislación de la UE establece determinadas condiciones (como los gastos a cuya cobertura se pueden destinar) que los Estados miembros deben respetar a la hora de imponer tasas a los operadores de comunicaciones electrónicas autorizados, al objeto de asegurar que dichas tasas no distorsionen la competencia ni creen barreras de entrada en la UE.

Un objetivo evidente de la Directiva de autorización es, de hecho, la realización de un mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, mediante la armonización y simplificación de las normas y condiciones de autorización, a fin de facilitar su suministro en toda la UE. En apoyo de esta afirmación, el considerando 31 de dicha Directiva precisa claramente que: *«Los sistemas que regulen las tasas administrativas no deben distorsionar la competencia ni crear barreras a la entrada en el mercado. Con un sistema de autorización general, ya no será posible asignar los costes administrativos, y por ende las tasas, a las empresas, excepto en lo que se refiere a la autorización de derechos de uso de números, frecuencias de radio y derechos de instalar recursos. Las tasas administrativas aplicables deben ajustarse a los principios de un sistema de autorización general. (...)»*.

En este sentido, en su sentencia de 18 de septiembre de 2003 en los asuntos acumulados C-292/01 y C-293/01, Albacom e Infostrada, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que *«(...) como señala el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, el marco común en materia de autorizaciones generales y de licencias individuales en los servicios de las telecomunicaciones que intenta implantar la*

Directiva quebraría si se dejara en libertad a los Estados miembros para determinar las cargas tributarias a que deben hacer frente las empresas del sector.»¹¹.

Cabe señalar que la jurisprudencia anteriormente citada se basa en las disposiciones de la Directiva de licencias, adoptada asimismo al amparo del artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Ahora bien, la elección del artículo 95 como base jurídica no ha sido nunca impugnada ante el Tribunal de Justicia, el cual no ha expresado duda alguna en cuanto a la base jurídica de las citadas disposiciones.

Contrariamente a lo que las autoridades españolas sugieren en su carta de 24 de junio de 2010, el artículo 12 de la Directiva de autorización no limita por completo la soberanía fiscal de los Estados miembros, impidiendo la imposición de cualquier tasa, sino tan sólo de aquellas cuyo hecho imponible sea la condición de operador de comunicaciones electrónicas autorizado. Se pueden imponer otras tasas a los operadores de comunicaciones electrónicas, siempre que el hecho imponible sea otro.

Incompatibilidad con los principios de objetividad, transparencia y proporcionalidad

Al obligar a los operadores de comunicaciones electrónicas al pago de la tasa, el legislador español estableció una serie de condiciones y excepciones, basadas fundamentalmente en el tipo de servicios prestados y en el ámbito geográfico cubierto. El legislador español decidió, además, que la tasa se calculara sobre la base de los ingresos brutos, con exclusión de los obtenidos de los servicios al por mayor. En consecuencia, la tasa afectará de manera más significativa a aquellos operadores que adquieran servicios al por mayor y a los que presten servicios de comunicaciones electrónicas en el ámbito geográfico estatal o en más de una Comunidad Autónoma y que al mismo tiempo presten servicios audiovisuales u otros servicios que incluyan publicidad, lo cual es incompatible con el artículo 12, apartado 1, de la Directiva de autorización.

En su escrito de 24 de junio de 2010, las autoridades españolas indican que la excepción en función del ámbito geográfico obedece a la distribución competencial en España, entre autoridades nacionales, autonómicas y locales por lo que respecta a lo relacionado con el sector audiovisual. La distribución competencial no se antoja pertinente en relación con la tasa exigida a los operadores de comunicaciones electrónicas en virtud del artículo 5 de la Ley de RTVE. En todo caso, con arreglo a la legislación española, las telecomunicaciones, incluida la regulación de las tasas administrativas, son competencia exclusiva de las autoridades nacionales.

Cabe señalar que la CNC, autoridad española de competencia, ha puesto recientemente en tela de juicio el distinto tratamiento de los operadores en función de su ámbito geográfico de cobertura, cuestionando la justificación de esa situación, así como las ventajas que supuestamente ha reportado a los operadores de comunicaciones electrónicas la adopción de la Ley de RTVE¹².

La Comisión considera que, al establecer las condiciones y excepciones a que se ha aludido anteriormente, el artículo 5 de la Ley de RTVE es incompatible con lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva de autorización, en particular con los principios de objetividad, transparencia y proporcionalidad.

¹¹ Asuntos acumulados C-292/01 y C-293/01 *Albacora e Infostada*, apartado 38.

¹² Informe sobre el Real Decreto de Financiación de la Corporación RTVE (IPN 46/10).

Incompatibilidad con los requisitos en materia de publicación y de reajustes

De acuerdo con el artículo 3, apartado 3, de la Ley de RTVE, los ingresos que excedan del límite fijado respecto de la dimensión económica de la actividad de RTVE deberán ingresarse en el Tesoro Público; por su parte, el artículo 8 de dicha Ley dispone que los ingresos que superen el coste neto del servicio público prestado y que no superen el límite de crecimiento de la dimensión económica de RTVE deberán ingresarse en un fondo (en lo sucesivo, el «fondo de reservas») y que, en caso de no disposición en cuatro años, el fondo de reserva se utilizará para reducir las compensaciones abonadas a RTVE con cargo al erario público por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

En opinión de la Comisión, la instauración de los mecanismos indicados anteriormente por lo que se refiere a la tasa considerada es incompatible con las condiciones establecidas en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva de autorización, concretamente en lo relativo a los requisitos de publicación y a la necesidad de efectuar reajustes del nivel de las tasas a la luz de los gastos administrativos. Las autoridades españolas no rebaten esta alegación concreta.

2.4. POSICIÓN DE LA COMISIÓN EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 14, APARTADO 1, DE LA DIRECTIVA DE AUTORIZACIÓN

En su carta de emplazamiento, de 22 de marzo de 2010, la Comisión comunicó al Reino de España sus dudas acerca de la correcta aplicación del artículo 14, apartado 1, de la Directiva de autorización, referente a la modificación de derechos y obligaciones. Cabe señalar que el artículo 6, leído en relación con el anexo A, de la Directiva de autorización presenta una relación exhaustiva de las condiciones a las que puede supeditarse la autorización general, entre las que pueden contarse las tasas administrativas.

El artículo 8 de la Ley General de Telecomunicaciones y el artículo 22 del Real Decreto 424/2005 incorporan, supuestamente, al ordenamiento jurídico español el artículo 14, apartado 1, de la Directiva de autorización.

En su escrito de 24 de junio de 2010, las autoridades españolas no rebaten esta alegación concreta. No proporcionan información detallada acerca del modo y el momento en que se realizó la preceptiva consulta a las partes interesadas dentro del proceso de adopción de la Ley de RTVE, que comporta una modificación de las tasas administrativas. Se limitan a señalar que el trámite legislativo para la adopción de la Ley de RTVE con carácter de urgencia se llevó a cabo con arreglo a los procedimientos previstos en la legislación nacional y que el sistema de financiación de RTVE tendrá una incidencia limitada en el sector español de las comunicaciones electrónicas.

La Comisión estima que, al no notificar adecuadamente su intención de efectuar modificaciones en relación con las autorizaciones generales, ni conceder a las partes interesadas, incluidos los usuarios y los consumidores, un plazo suficiente para que puedan manifestar sus puntos de vista sobre las modificaciones propuestas, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14, apartado 1, de la Directiva de autorización.

CONCLUSIÓN

En consecuencia, y a la vista de las observaciones formuladas por las autoridades españolas en su respuesta de 24 de junio de 2010 y de la información de la que dispone, la Comisión considera que, al someter a los operadores de comunicaciones electrónicas al pago de una tasa destinada a la financiación de RTVE, estableciendo al respecto una serie de condiciones y excepciones, así como ciertos mecanismos de transferencia de los ingresos excedentarios, y al no notificar adecuadamente su intención de efectuar modificaciones en relación con las autorizaciones generales, ni conceder a las partes interesadas, incluidos los usuarios y los consumidores, un plazo suficiente para que puedan manifestar sus puntos de vista sobre las modificaciones propuestas, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 y del artículo 14, apartado 1, de la Directiva de autorización, y que la Ley de RTVE es incompatible con las mencionadas disposiciones.

**POR TODO LO CUAL
LA COMISIÓN EUROPEA**

después de haber ofrecido al Gobierno del Reino de España la posibilidad de presentar sus observaciones, por carta de emplazamiento de 22 de marzo de 2010 [ref. SG(2010)D/3826], y teniendo en cuenta la respuesta del Gobierno español de 24 de junio de 2010 [ref. ARES(2010)376579],

EMITE EL SIGUIENTE DICTAMEN MOTIVADO

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 258, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: al imponer, con vistas a la financiación del ente público Corporación de Radio y Televisión Española, una tasa a las empresas que presten un servicio o suministren una red al amparo de la autorización general y al no garantizar en la práctica que los derechos, las condiciones y los procedimientos relativos a las autorizaciones generales puedan modificarse únicamente en casos objetivamente justificados, de manera proporcionada y previa adecuada notificación y concesión a las partes interesadas, incluidos los usuarios y los consumidores, de un plazo suficiente para que puedan manifestar sus puntos de vista sobre las modificaciones propuestas, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 12 y al artículo 14, apartado 1, de la Directiva de autorización, y la Ley de RTVE es incompatible con las mencionadas disposiciones.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 258, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión invita al Reino de España a que adopte las medidas requeridas para ajustarse al presente dictamen motivado en un plazo de dos meses a partir de la recepción del mismo.

Hecho en Bruselas, el 30.09.2010

Por la Comisión

Neelie Kroes
Vicepresidenta



**ANEXO III: POSICION DE ESPAÑA SOBRE LA REVISIÓN DE LA
COMUNICACIÓN CE SOBRE AYUDAS ESTATALES A
SERVICIOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSIÓN**



GOBIERNO DE
ESPAÑA

Posición del Gobierno de España frente a la Revisión
de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación
de las normas en materia de ayudas estatales a los
Servicios Públicos de Radiodifusión.
(texto pertinente a efectos del EEE)

Versión: 1.0
4/12/08

Autores:

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores:	Estado: Enfrío
Documento:		

Índice

VERSION CONFIDENCIAL – NO PUBLICAR	2
1. Contexto de la Posición del Gobierno de España	3
2. Valoración General del Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.....	10
3. Coincidencias con el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión	11
4. Matizaciones al Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.....	14
5. Divergencias con el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión	19
6. Ausencias en el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.....	20
7. Agradecimientos	21
VERSION NO CONFIDENCIAL – PUBLICAR	22
1. Valoración General del Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.	23
2. Coincidencias con el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión	24
3. Matizaciones al Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.....	27
4. Divergencias con el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.....	32
5. Ausencias en el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.....	33
6. Agradecimientos	34

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores:	Estado: Entregado
Documento:		

1. Valoración General del Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.

La valoración general del Gobierno de España frente al Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión, derivado del proceso de revisión de la Comunicación 2001/C 320/04 de 15 de Noviembre de 2001, es **POSITIVA**.

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores	Estado: Entregado
Documento:		

2. Coincidencias con el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión

4. El Gobierno de España comparte el contenido del Título 1 -Introducción y Ámbito de Aplicación de la Comunicación- y del Título 2 -El Papel de los Servicios Públicos de Radiodifusión-. Especialmente comparte:

- El punto 4 del borrador, cuando el texto señala que: "... la Comunicación de 2001 ha constituido una buena base a partir de la cual la Comisión ha desarrollado una importante práctica decisoria en este sector".
- El punto 9 del borrador, en el cual se consolida la práctica casuística de la Comisión en el ámbito de las ayudas estatales.
- Las incorporaciones al Borrador de Comunicación de las referencias incluidas en los puntos 17, 18, 19 y el mantenimiento del contenido del antiguo punto 14 en el 20 nuevo.

Punto 17 Convención de la UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Punto 18 Recomendación sobre el Pluralismo en los Medios de Comunicación y la Diversidad de Contenidos del Comité de Ministros del Consejo de Europa de Enero de 2007.

Punto 19 Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la Concentración y el Pluralismo de los Medios de Comunicación en la Unión Europea

Punto 20 Cuando se señala expresamente que los radiodifusores comerciales también desempeñan un papel en la consecución de los objetivos del Protocolo de Ámsterdam en la medida en que contribuyen al pluralismo, enriquecen el debate cultural y político y amplían la oferta de programas.

5. El Gobierno de España comparte en su totalidad el Título 3 – Contexto Jurídico - y el Título 4 – Aplicabilidad del artículo 87, apartado 1.

6. Con respecto al Título 6 –Determinación de la Compatibilidad de las Ayudas Estatales con arreglo a lo dispuesto en el artículo 86, apartado 2- se comparte en líneas generales el contenido total del capítulo con las matizaciones que se incorporan en el capítulo correspondiente del presente documento.

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores:	Estado: Entregado
Documento:		

Especialmente, el Gobierno de España comparte los siguientes puntos:

- **El punto 42 del borrador, por la inclusión de las condiciones necesarias, determinadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, para la aplicación de la excepción prevista en el artículo 86.**
- **El punto 47, especialmente cuando el texto determina que: "... la misión de servicio público describe los servicios ofrecidos al público en interés general. La cuestión de la definición de la misión de servicio público no debe confundirse con la del mecanismo financiero elegido para prestar estos servicios. Por lo tanto, si bien los operadores de servicio público pueden realizar actividades comerciales tales como la venta de espacios publicitarios para obtener ingresos, dichas actividades no pueden considerarse parte de la misión de servicio público".**
- **El punto 51, dado que en el mismo se reconoce que los organismos públicos de radiodifusión también podrán utilizar las oportunidades ofrecidas por la digitalización y la diversificación de las plataformas de distribución sobre una base tecnológica neutral, en beneficio de la sociedad. Y se concreta que podrán suministrar contenido audiovisual en forma de servicios lineales en nuevas plataformas de distribución, suministrar, con las salvaguardias necesarias, programas de interés especial, así como servicios de medios de comunicación que no son «programas» en el sentido tradicional, tales como servicios informáticos en línea y servicios no lineales o a la carta.**

Del mismo modo, se comparte que estos servicios pueden formar parte de la misión de servicio público, siempre que satisfagan las necesidades contempladas en el Protocolo de Ámsterdam y que no produzcan en el mercado efectos desproporcionados.
- **El punto 68, porque en él se establece que no basta con que el organismo público de radiodifusión haya sido encargado formalmente de la prestación de un servicio público bien definido; es necesario que el servicio público se preste efectivamente según las modalidades previstas en el acuerdo formal entre el Estado y la empresa encargada del servicio.**

Del mismo, se comparte la necesidad de una autoridad competente u organismo designado al efecto que controle su aplicación de manera transparente y eficaz.
- **El punto 70, porque en él se establece la necesidad de indicios claros y fiables de que el servicio se presta con arreglo a la misión encomendada para que la Comisión pueda valorar y declarar la compatibilidad con el artículo 86.2.**
- **El punto 86, en el que se invita a los Estados Miembros, como forma de buena práctica, a considerar la separación funcional o estructural de las actividades comerciales importantes y disociables.**
- **El punto 90, en el que se establece que "... la evaluación de la compatibilidad de la ayuda estatal para los organismos públicos de radiodifusión de conformidad con el artículo 86.2 debe efectuarse caso por caso, según la práctica de la Comisión, y con arreglo a los principios establecidos en la presente Comunicación".**

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores	Estado: Entregado
Documento		

3. Matizaciones al Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión

3. El Gobierno de España cree necesario proponer una matización al Título 5 -Determinación de la Compatibilidad de las Ayudas Estatales con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 87, apartados 2 y 3-. La matización se refiere al punto 40 del Borrador de Comunicación.

Se propone incluir la pertinencia de la ayuda estatal por aplicación del artículo 87.3.d del Tratado CE para dos objetivos culturales definidos: promover el uso y la normalización lingüística de las diferentes lenguas de un Estado miembro así como la plasmación de la idiosincrasia territorial en contenidos de proximidad.

El Gobierno considera, en síntesis, que, en España, la actividad del servicio público de radiodifusión se fundamenta en la superposición de dos modelos: un modelo común que deriva de la aplicación del Protocolo de Ámsterdam y otro que deriva de la especificidad cultural contemplada en el artículo 87.3.d del Tratado C.E.

El Gobierno de España considera que esta realidad regional puede afectar a varios Estados Miembros y debe ser tenida en cuenta en la nueva Comunicación.

En el punto 50 del Borrador de Comunicación hace una mención general, sin mayores concreciones, a la diversidad cultural y lingüística que el Gobierno de España no considera suficiente a tenor de su propia realidad nacional.

La matización propuesta se halla en plena sintonía con la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO aprobada en París, el 20 de octubre de 2005. La Comunidad Europea expresó su adhesión a dicha Convención el 18 de Diciembre de 2006.

4. El Gobierno de España cree necesario proponer varias matizaciones al Título 6 -Determinación de la Compatibilidad de las Ayudas Estatales con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 86, apartado 2-. Las matizaciones se refieren a los siguientes puntos del Borrador de la Comunicación:

- Punto 46. **ADICIÓN**

*"La definición de misión de servicio público incumbe a los Estados miembros, que pueden tomar decisiones en la materia en el ámbito nacional, regional o local, **DE ACUERDO A SU ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL**. En general, esta competencia debe ejercerse teniendo en cuenta el concepto comunitario de «servicios de interés económico general»."*

ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL con la posibilidad de conversión en nuevo punto en función de la sistemática empleada en la Comunicación:

	Gobierno de España	Ref:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2005
	Autores	Estado: Enrelegado

Documento:

PARA EVITAR UNA DIMENSIÓN EXCESIVA DE LA ACTIVIDAD Y DE LAS ESTRUCTURAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSIÓN QUE PUEDA INCIDIR NEGATIVAMENTE EN EL MERCADO Y EN LA ACTIVIDAD DE LOS RADIODIFUSORES COMERCIALES, LOS SERVICIOS DE ÁMBITO NACIONAL, REGIONAL O LOCAL DE CADA ESTADO MIEMBRO DEBEN ESTABLECER, A JUICIO DE LA COMISIÓN, MECANISMOS DE COLABORACIÓN QUE PERMITAN MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO ENCOMENDADO.

• Punto 47, 51, 54, 55, 57 y 60. **ADICIÓN**

En los puntos señalados se hace referencia, en los términos del Protocolo de Ámsterdam, a las «necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad».

A juicio del Gobierno de España, la referencia al Protocolo de Ámsterdam debe ser completa, y por tanto debe incluir Y LA NECESIDAD DE PRESERVAR EL PLURALISMO.

El Gobierno de España entiende que la preservación del pluralismo también debe ser valorada a efectos de la aplicación del artículo 86.2.

• Punto 54. **SUSTITUCIÓN**

Donde el texto dice: "Por el contrario, en función del contenido suministrado y de las circunstancias en general, es verosímil que otros servicios de pago puedan satisfacer necesidades concretas de la sociedad..."

El Gobierno de España propone la siguiente redacción:

"Por el contrario, en función del contenido suministrado Y DEL NIVEL DE DESARROLLO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN DE CADA ESTADO MIEMBRO, es verosímil que otros servicios de pago puedan satisfacer necesidades concretas de la sociedad ..."

España considera que esta matización permitiría a los Estados Miembros tener un elemento de juicio adicional a la hora de encomendar a los servicios públicos de radiodifusión la prestación a los ciudadanos de servicios de pago, de limitar su prestación a un lapso temporal concreto o vincular su prestación a la consecución de un indicador objetivo concreto del Estado miembro.

• Punto 57. **SUPRESIÓN**

Suprimir del punto del Borrador de la comunicación dice: "Incumbe ANTE TODO a los Estados miembros definir ..."

La supresión que propone el Gobierno de España se halla en coherencia con lo establecido en el Protocolo de Ámsterdam sobre la competencia de los Estados.

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores	Estado: Entregado
Documento:		

- **Punto 58. SUPRESIÓN**

Suprimir del punto del Borrador de la comunicación: "Corresponde **FUNDAMENTALMENTE** al Estado miembro determinar..."

La supresión que propone el Gobierno de España se halla en coherencia con lo establecido en el Protocolo de Amsterdam sobre la competencia de los Estados.

- **Punto 60. ADICIÓN**

EN FUNCIÓN DEL PAPEL ASIGNADO EN EL PUNTO 43 DE LA PRESENTE COMUNICACIÓN, LA COMISIÓN CONSIDERA QUE para determinar si estos nuevos servicios de radiodifusión cubren las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad, los Estados miembros deben considerar, entre otras cosas, sus características distintivas desde el punto de vista de los objetivos, el contenido, el destinatario, el público destinatario y su difusión...".

La adición que propone el Gobierno de España se halla en coherencia con lo establecido en el Protocolo de Amsterdam sobre la competencia de los Estados, con el artículo 86.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y con la función de verificación que el punto 43 del Borrador de la Comunicación asigna a la Comisión.

- **Punto 61. SUSTITUCIÓN**

Donde el texto dice: "los Estados miembros **evaluarán** el efecto de falseamiento, si es que existe, de un nuevo servicio en las ofertas comerciales comparando la situación...".

El Gobierno de España propone la siguiente redacción:

Los Estados miembros **DEBEN DE EVALUAR** el efecto de falseamiento, si es que existe, de un nuevo servicio en las ofertas comerciales comparando la situación...".

La sustitución que propone el Gobierno de España se halla en coherencia con lo establecido en el Protocolo de Amsterdam sobre la competencia de los Estados, con el artículo 86.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y con la función de verificación que el punto 43 del Borrador de la Comunicación asigna a la Comisión.

- **Punto 62. ADICIÓN**

Adición de un párrafo final con la posibilidad de conversión en nuevo punto en función de la sistemática empleada en la Comunicación.

LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN SOBRE EL IMPACTO DE UN NUEVO SERVICIO EN LAS OFERTAS COMERCIALES PODRÁN EXTENDERSE EN EL TIEMPO A LOS EJERCICIOS ECONÓMICOS QUE LOS ESTADOS DETERMINEN EN EL PRECEPTIVO ACTO DE ENCOMIENDA Y PODRÁN SER SUPERVISADOS POR EL ORGANISMO PÚBLICO INDEPENDIENTE ENCARGADO DE PRESERVAR, GARANTIZAR Y PROMOVER LA EXISTENCIA DE UNA COMPETENCIA EFECTIVA EN SU MERCADO NACIONAL.

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores	Estado: Entregado
Documento:		

La adición que propone el Gobierno de España busca lograr el equilibrio en la valoración que se deriva de la evaluación "ex ante" y de la evaluación "ex post", en el proceso de puesta en marcha de un servicio el impacto sobre el mercado puede ser menor que con el paso del tiempo o pueden producirse errores en las conclusiones de la evaluación "ex ante".

Además, el Gobierno de España cree en la conveniencia de que todas las cuestiones relativas a competencia en un mercado de la radiodifusión dado sean resueltas por el organismo público independiente encargado de preservar, garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en ese mercado nacional.

• **Punto 66. ADICIÓN**


*"El acto por el que se encomienda la misión especificará la naturaleza exacta de las obligaciones de servicio público conforme al epígrafe 6.1, y establecerá los parámetros. Y **LOS INDICADORES OBJETIVOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES** para conceder la compensación, así como las medidas destinadas a evitar toda compensación excesiva y obtener su devolución". **NO COMPETE A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSIÓN, INCLUIDOS SUS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, DECIDIR SOBRE EL ALCANCE DE SUS ACTIVIDADES.***

La primera adición que propone el Gobierno de España persigue objetivar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público mediante un sistema de indicadores. Con esta adición se establece una relación "definida" entre obligaciones→parámetros de compensación→indicadores de cumplimiento→sobrecompensación→devolución.

La segunda adición se halla sintonía con la jurisprudencia reiterada emanada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en cuanto a "definición" y "misión" como condiciones necesarias para que una ayuda estatal pueda beneficiarse de la excepción prevista en el artículo 86.2 del Tratado.

• **Punto 83. MODIFICACIÓN**

Suprima del punto del Borrador de la comunicación: *"Los costes específicos de las actividades que no son de servicio público (por ejemplo, el coste de comercialización de la publicidad) deberían identificarse siempre claramente y contabilizarse por separado. Además, los costes de los insumos destinados a contribuir simultáneamente al desarrollo de las actividades de servicio público y de las que no lo son - **POR EJEMPLO LOS COSTES DE INVERSIÓN PARA COMPRAR UN PAQUETE DE FRECUENCIAS DE RADIODIFUSIÓN QUE SE UTILIZARÁN PARA LANZAR CANALES TANTO COMERCIALES COMO PÚBLICOS, PARA DESARROLLAR UNA NUEVA PLATAFORMA O PARA LANZAR UNA NUEVA ACTIVIDAD EMPRESARIAL** - deben asignarse proporcionalmente a las actividades de servicio público y a las que no lo son."*

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores	Estado: Entregado
Documento:		

4. Divergencias con el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión

El Gobierno de España no plantea ninguna Divergencia o Desacuerdo Global frente al Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión, derivado del proceso de revisión de la Comunicación 2001/C 320/04 de 15 de Noviembre de 2001.

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores:	Estado: Entregado
Documenta:		

5. Ausencias en el Borrador de Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión

El Gobierno de España considera que existen tres ausencias en el Borrador de Comunicación que deben ser subsanadas mediante la adición de los puntos correspondientes al Borrador de Comunicación objeto del presente análisis.

- Si se asume el punto 9 del Borrador de la Comunicación en su totalidad, cabe concluir que debería haberse incorporado la filosofía que subyace a los puntos 291, 292, 294, 299 y 300 de la Decisión E 3/2005 referida a la Financiación del Servicio Público de Radiodifusión en ALEMANIA, (24-04-2007).

En ellos, la Comisión establece que la financiación de los derechos deportivos puede justificarse como parte de la compensación de servicio público en determinadas circunstancias. A juicio del Gobierno de España, y de cara a evitar la perpetuación de conflictos en torno a esta materia, el Borrador de Comunicación debería incorporar estos criterios.

- El Gobierno de España considera necesario incorporar, entre las medidas dirigidas a evitar que las actividades de los organismos públicos de radiodifusión puedan dar lugar a falseamientos de la competencia, contenidas en el punto 102 del Borrador de la Comunicación, una referencia a la posibilidad de los Estados de establecer un límite cuantitativo razonable a la capacidad de dichos organismos públicos de adquirir derechos sobre contenidos de gran valor.
- El Gobierno de España considera necesario retomar e incorporar al Borrador de la comunicación el punto 62 de la Comunicación todavía vigente en aras de defender la realidad específica de los pequeños Estados Miembros dentro del Espacio Económico Europeo.
- El Gobierno de España considera necesario, para lograr un nivel de certidumbre en el mercado satisfactorio para operadores públicos y privados, que la Comunicación establezca un horizonte de revisión definido al cabo de 10 años de vigencia.

	Gobierno de España	Ref.:
	Proyecto	Fecha: 04/12/2008
	Autores	Estado: Entregado
Documento:		

6. Agradecimientos

El Gobierno de España quiere agradecer el trabajo desarrollado por la Comisión en la Revisión de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.

El Gobierno de España valora especialmente la transparencia del proceso y los cauces de participación establecidos.

El Gobierno de España también valora el esfuerzo que está desarrollando la Comisión de cara a lograr que el Proceso de Revisión esté concluido en los primeros meses del año 2009.

El Gobierno de España ha realizado el conjunto de sus aportaciones con el ánimo de contribuir de forma constructiva a la configuración de una nueva Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los Servicios Públicos de Radiodifusión.

**ANEXO IV: OBLIGACIONES Y CONTROL EXTERNO DE LAS
PRINCIPALES TELEVISIONES PÚBLICAS EUROPEAS**

Los operadores públicos se enfrentan a obligaciones en cuanto al tiempo de emisión de publicidad y a los contenidos. Las obligaciones de servicio público son las que justifican la existencia de estos operadores, con recurso a dinero público y un estatus especial. En cuanto a las obligaciones referidas a tiempos de publicidad y contenidos, los órganos que controlan por el cumplimiento de las condiciones tienen una naturaleza variada dentro de la UE, existiendo frecuentemente un órgano regulador independiente del poder político que ejerce esta labor.

Italia:

El control externo de la actividad de la RAI corresponde a varios órganos, entre los que destacan la Comisión Parlamentaria de Radiotelevisión y la AGCOM.

La legislación impone a la televisión pública ciertas obligaciones específicas de servicio público que no tienen los operadores privados, y no puede emitir tanta publicidad como éstos.

La RAI sigue sometida a un sistema de control de triple naturaleza:

- político, por parte del Parlamento a través de la Comisión Parlamentaria de vigilancia
- administrativo, debido a las obligaciones que derivan de las convenciones

y de las normas en vigor establecidas por el Ministerio de Correos y Comunicaciones

- financiero, los Ministerios de Correos y de Finanzas intervienen en la aprobación del presupuesto de la RAI

Francia:

Las cadenas analógicas públicas francesas están sometidas a un conjunto de obligaciones fijadas por el Estado. La autoridad que vigila el sector, el Consejo Superior del Audiovisual (CSA) vela por la aplicación de estas obligaciones y nombra al presidente del holding France Télévisions.

Las obligaciones de servicio público que se encomiendan a las televisiones públicas vienen enunciadas en la Ley de Libertad de Comunicación. Luego el Gobierno, previa consulta al CSA, establece los deberes concretos que se imponen a cada una de esas sociedades, con cada una de las cuales firma además el Estado contratos-programa de carácter plurianual, en los que se determinan los objetivos que han de cubrir y los medios de que dispondrán para ello.

La legislación continúa imponiendo ciertas obligaciones específicas de servicio público que no tienen los operadores privados, y no puede emitir tanta publicidad como éstos. Desde el 1 de enero de 2001, France 2 y France 3 tienen limitado en 8 el número de minutos de publicidad por hora

(anteriormente eran 12). La caída de los ingresos publicitarios ha sido compensada por un incremento en los subsidios públicos (a pesar de que este mecanismo no está contemplado dentro de la ley).

Esta medida pretendía garantizar una mayor independencia de la televisión pública respecto de su audiencia, para cumplir con las misiones de servicio público con una mayor libertad.

Este año 2004, el gobierno francés confió a los grupos France Télévisions y TF1 la tarea de desarrollar una cadena de información internacional.

Reino Unido:

Las obligaciones específicas de servicio público impuestas a la BBC se encuentran en un *Agreement* (Acuerdo) en el que el Gobierno establece las condiciones básicas para el desarrollo de su actividad.

Hay que recordar de nuevo que los operadores públicos están sometidos a normas que limitan de forma específica su participación en el mercado de la publicidad televisiva. La BBC británica no puede emitir publicidad.

El control de la actividad de la BBC le corresponde a un organismo interno, el *Board of Governors*, o Consejo de Gobernadores compuesto de doce miembros designados por el Gobierno, así como a *OFCOM*.

El régimen de licencia que venía rigiendo la actividad de Channel 4 hasta la entrada en vigor de la Ley de Comunicaciones 2003 ha sido sustituido por un

nuevo régimen (section 231 Communications Act 2003), que deberá ser aplicado por OFCOM.

Alemania:

A los canales de la televisión pública alemana se les imponen obligaciones de servicio público específicas. El control de la actividad de los operadores públicos de televisión corresponde básicamente a un órgano interno, el Consejo de Radiotelevisión (*Rundfunkrat*), que está compuesto por representantes de los grupos sociales más relevantes.

La función de las Instituciones de Radiotelevisión consiste, básicamente, en elaborar y difundir una determinada programación, basada en una serie de principios orientadores establecidos en el Acuerdo Estatal sobre Radiotelevisión en la Alemania unificada, y que debe cumplir con los objetivos de informar y entretener.

Estas instituciones eran en principio de ámbito regional, aunque después han ido asociándose para ofrecer sus servicios en zonas de cobertura más amplias.

Actualmente, la ARD sigue estructurándose en 12 cadenas diferentes: 11 cadenas regionales y una cadena federal, ARD Das Erste, que es la primera cadena de televisión en Alemania en términos de ingresos y la segunda en términos de audiencia (14,3% de media en 2002).

Paralelamente a la primera cadena, la ARD sigue difundiendo 11 cadenas generalistas regionales bajo la apelación de ARD III. Este canal agrupa las estaciones regionales de ARD (cuarta cadena en términos de audiencia, 13,3% en 2002) y 40 estaciones locales. La “Agrupación de trabajo de los establecimientos de radiodifusión públicos alemanes” se creó en 1952 y agrupaba a 11 filiales regionales regidas por la legislación de los Länder y por acuerdos con los Länder.

ZDF es la segunda cadena pública alemana y sigue siendo la tercera cadena en términos de audiencia (13,9% de media en 2002). Su estatus jurídico es el de una organización no lucrativa, situada bajo el control de 16 Länder alemanes. Dos consejos presiden jurídicamente la gestión de ZDF:

1 Un consejo de vigilancia de 77 miembros que representa los intereses del público, elige al presidente y define y controla la línea editorial de programación de la cadena.

1 Un consejo administrativo que controla la gestión de la empresa y la gestión de su presupuesto.

Entre estas obligaciones adicionales se incluyen entre otras, las de:

(i) emitir de forma obligatoria determinados mensajes de utilidad social o de interés para la Administración del Estado;

(ii) reservar parte del tiempo total de emisión a grupos políticos y religiosos;


(iii) respetar cuotas de emisión de programas de ficción europeos y de

productores independientes superiores a las establecidas legalmente;

(iv) emitir programación de carácter regional;

(v) retransmitir programas empleando técnicas apropiadas para los sordomudos;

(vi) respetar límites temporales a la emisión de publicidad más estrictos que los aplicables a los operadores privados, en los términos indicados anteriormente.

Reguladores del mercado de la televisión	 OFFICE OF COMMUNICATIONS	 CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL	 Autorità per le Garanzie	
	OFCOM (Reino Unido)	CSA (Francia)	AGCOM (Italia)	ALM (Alemania)
Regulador convergente	Sí	No	Sí	No
Creación	Fusionado con el regulador de las telecomunicaciones en 2003 (anteriormente llamada ITC)	1989	1997	La cooperación de los distintos reguladores regionales se estableció en 1997
Estructura interna	Divisiones de radio, televisión, telecomunicaciones y espectro radioeléctrico, aglutinando los poderes de los organismos preexistentes ("Independent Television Commission", "Broadcasting Standards Commission", "Radio Authority", "Radiocommunications Agency" y "Office of Telecommunications")	El CSA está formado por nueve miembros, de los cuales tres son elegidos por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. Su mandato tiene seis años de duración y no es renovable ni revocable.	2 comisiones (una para infraestructuras y red y otra para servicios y producción. Ambas comisiones confluyen en el Consejo.	La ALM (Asociación de reguladores regionales) está compuesta por 15 reguladores de Länder alemanes. La cooperación de los distintos reguladores se lleva a cabo mediante una conferencia de los directores de los reguladores, la conferencia de los presidentes, comités de trabajo y una reunión plenaria.

<p>Misión</p>	<ul style="list-style-type: none"> •1 Velar por la pluralidad de los servicios de televisión, asumiendo la obligación de que exista una amplia gama de servicios de televisión disponibles en el Reino Unido •2 Vela por la calidad de la programación y promover la variedad de contenidos que satisfagan la variedad de contenidos que satisfagan la variedad de gustos e intereses existentes. •3 Vela por la libre competencia en la provisión de servicios de televisión y programación. 	<ul style="list-style-type: none"> •4 Designa a los Presidentes de las empresas públicas de televisión y radio. •5 Otorga autorizaciones a radios y televisiones privadas (ya sean hertzianas, por cable o satélite). •6 Administra las frecuencias para radio y televisión. •7 Puede ser consultado en materia audiovisual por el Gobierno, las Asambleas Parlamentarias o el Consejo de la Competencia. •8 Regula la programación de las campañas electorales. •9 Supervisa la calidad de la programación y el cumplimiento de la normativa general sobre contenidos audiovisuales, el cumplimiento de los convenios firmados por los operadores privados y de las normas relativas a la concentración de medios de comunicación y el respeto a la libre expresión del pluralismo político y social. <p>Sancionadoras</p>	<p>Comisión para infraestructuras y red:</p> <ul style="list-style-type: none"> •1 Elabora propuestas de concesiones públicas y vela por el mantenimiento de la estructura de protección civil en el plan nacional de frecuencias. •2 Determina los estándares para los descodificadores. •3 Lleva los registros de las empresas de producción y distribución de programas de televisión y radio •4 Elabora periódicamente un informe de la gestión del servicio público de telecomunicaciones. <p>Comisión para los servicios y productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •5 Dicta resoluciones concernientes a los niveles generales de calidad del servicio para la audiencia. •6 Asegura el respeto de los de los periodos mínimos que deben transcurrir para la utilización de la obra audiovisual. •7 Enuncia la s regulaciones para el sector de la publicidad y de cualquier forma de televenta. •8 Verifica el respeto en el sector televisivo de las normas de en materia de protección de os menores •9 Vigila el respeto de la tutela de las minorías lingüísticas reconocidas en el ámbito del sector de la comunicación de masas. •10 Verifica el respeto en el sector audiovisual del ejercicio del derecho de la rectificación. •11 Garantiza la aplicación de las disposiciones vigentes sobre propaganda, 	<ul style="list-style-type: none"> •10 Atribución de autorizaciones •11 Control del mercado •12 Vela por el desarrollo del sector audiovisual privado en Alemania •13 Defensa internacional de los intereses de los reguladores regionales •14 Intercambio de información •15 Examen de las cuestiones comunes a los reguladores regionales <p>Sin embargo las competencias recaen sobre los reguladores regionales. La ALM es solamente un organismo de cooperación y armonización.</p>
---------------	--	---	--	--

			<p>publicidad e información política.</p> <ul style="list-style-type: none"> •12 Propone al Ministerio de la Comunicación la toma de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público. •13 Vigila los niveles de audiencia y difusión de los medios de comunicación. •14 Verifica que las publicaciones y la difusión de sondeos en los medios de comunicación son respetuosos con los criterios reguladores. •15 Efectúa un seguimiento de las funciones radiotelevisivas. •16 Aplica sanciones. 	
Ámbito territorial	Nacional	Nacional	Nacional	La ALN se ocupa de coordinar las actuaciones de cada regulador regional.
Competencias respecto radiodifusión	Sí	Sí	Sí	-
Títulos habilitantes	Sí, otorga licencias de servicios de televisión comercial tanto analógicas como digitales, terrestres, cable o satélite, teletexto y otros servicios de datos	Sí, atribuye las autorizaciones a las estaciones de radio FM y AM, a las televisiones locales y nacionales, a las cadenas difundidas por el cable y el satélite. Además, gestiona y atribuye las frecuencias destinadas a la radio y la televisión.	No (los otorga el Ministerio de Comunicaciones), aunque expresa su parecer al Ministerio.	Sí, aunque son los reguladores de cada Lander quienes se ocupan de gestionarlos.
Regulación de contenidos	Sí, OFCOM es responsable de la regulación mediante códigos de conducta de	Sí, el CSA es responsable del respeto del pluralismo político y sindical.	Sí, verifica el respeto a las normas en materia de protección de menores.	Sí, ALN debe garantizar el el pluralismo y la protección de los menores.

	de los contenidos de los programas. Además, vela por la pluralidad y la calidad de la programación.			
Frecuencias TDT	Sí	Sí	Sí	Sí
Principales leyes	Ley de Radiodifusión de 1990 (Broadcasting Act 1990); la Ley de Radiodifusión de 1996 (Broadcasting Act 1996), por la que se reforma y complementa la anterior; la Ley de Comunicaciones 2003 (<i>Communications Act 2003</i>), que modifica y deroga parcialmente las dos anteriores.	Ley de Libertad de Comunicación de 1986 . Esta norma, que ha sido objeto de múltiples modificaciones desde su adopción (la última, en mayo de 2001), incluye los principios básicos en esta materia; regula los contenidos audiovisuales y el otorgamiento de títulos habilitantes; impone límites a la concentración en este sector; reguladora del sector audiovisual.	La Ley n. 223 de 1990 , que establece los principios básicos y las normas sobre contenidos audiovisuales aplicables a toda actividad radiotelevisiva, con independencia de quién la desempeñe y del medio técnico de retransmisión que emplee. La Ley n. 249 de 1997 , por la que se crea la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ("AGCOM") y se establecen las normas de los regímenes de telecomunicaciones y radiodifusión.	Acuerdo Estatal sobre Radiotelevisión en la Alemania Unificada (<i>Staatsvertrag über den Rundfunk im Vereinten Deutschland</i>) tiene valor de normativa básica. Acuerdo Estatal sobre Radiodifusión (<i>Rundfunkstaatsvertrag</i>), que establece normas comunes para todos los Länder en materia de financiación de las cadenas, publicidad, pluralismo, y criterios de atribución de las licencias El 1 de Abril de 2003 ha entrado en vigor una nueva Ley Estatal de Protección de Menores en los Medios de Comunicación
Gestiona la financiación pública		No, el canon lo gestiona el servicio económico del canon, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas		No, el canon lo gestiona la Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), lo recoge GEZ (Gebühren-Einszugs-Zentrale)

Concentraciones	Sí, OFCOM vela por libre competencia en provisión servicios de televisión programación.	Sí, el CSA vela por la libre competencia en el sector audiovisual.	No	No, recae sobre KEK (Comisión Control de Concentraciones de Medios de Comunicación).
------------------------	---	--	----	---

ANEXO V: COMPARATIVA DE MODELOS DE RADIO PÚBLICA EN EUROPA

Entes de radiodifusión Públicos (2004)				
Cadenas de radio pública nacional	<p>Rai difunde seis radios de FM: Radiouno, Radiodue, Radiotre, en isofrecuencias Isoradio, GRR y Gr Parlamento.</p>	<p>El grupo Radio France tiene dos misiones esenciales:</p> <p>-0 Difusión de programas de radio:</p> <p>France Inter (radio generalista: obligación de un 60% de las canciones emitidas en Francés; France Info (noticias 24 horas) France Culture France Musiques (cadena musical temática) France Bleu (conjunto de estaciones regionales) Le Mouv' (radio dedicada a la juventud) FIP 107.7 (información de carreteras) Urgencias</p> <p>- Asegurar la gestión de coros y orquestas:</p> <p>Orquesta Nacional de Francia Orquesta Filarmónica Coro de Francia</p>	<p>11 cadenas de radio digital (BBC Radio 1, BBC Radio 2, BBC Radio 3, BBC Radio 4, BBC Radio Five Live, BBC Radio Live Sports Extra, Extra, 6 Music, BBC 7, BBC Asian Network, BBC World Service</p>	<p>Se trata de un conjunto de cadenas regionales sumando un total de 42 emisoras, siendo significativas: RBB (Brandenburgo), BR (Bayern), DLR (Berlin)</p>
Financiación		<p>Presupuesto: 486,24 millones de euros</p>	<p>El grupo BBC se financia mediante un canon. Esto se aplica también a las cadenas de radio.</p>	<p>Un tercio del canon se destina a la financiación de las cadenas de radio públicas.</p>

Empleados		4.020 trabajadores permanentes (595 periodistas) 1500 colaboradores		
Oyentes		13.904.000 (5.364.000 France Inter y 5.172.000 France Info)		

ANEXO VI: MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN EUROPA (UTECA)

CUADRO DE FINANCIACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA EN LOS PAISES DE LA UNIÓN EUROPEA

PAIS	EMPRESAS	CON FONDOS PÚBLICOS %	CON PUBLICIDAD %	LIMITES DE PUBLICIDAD	CON OTRAS FORMAS	RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN	CANON POR AÑO Y FAMILIA
España	TVE1	No fijado	Sí, sin límite.	Base horaria 20% Base diaria 15%	Generación de Déficit	Director General del Ente Público de RTVE nombrado por el Gobierno Central.	No hay canon
	LA 2	No fijado	Sí, sin límite.		Generación de Déficit		
	Autonómicas (12 canales actualmente)	No fijado	Sí, sin límite.		Generación de Déficit	Director General nombrado por el Gobierno Autonómico	No hay canon
Italia	RAI UNO/RAI DUE	50%(canon)3%co nvenio con Estado)	44%	En base horaria 20% En base diaria 4%	3%	Presidente nombrado por un Consejo de Administración de 5 miembros, elegidos de común acuerdo por los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado.	92,45 euros
	RAI TRE						
Francia	FRANCE 2	62,92%	34,33%	En base horaria 13,3% En base diaria 10%	2,29%(Patrocinio) 0,46%(otros)	El Presidente de France Television es nombrado por el Consejo Superior de lo Audiovisual. El Consejo de Administración en la actualidad está integrado por 9 miembros, de los cuales 1 representa al Consejo, 2 al Parlamento, 2 al Estado, 2 al personal, 1 interventor estatal y por último el Presidente.	115 euros
	FRANCE 3	71,51%	21,05%		1,79%(Patrocinio) 5,65% (otros)		
	LA SEME	92,21%	6,8%		0,27%(Patrocinio) 0,72% (otros)		

PAIS	EMPRESAS	CON FONDOS PUBLICOS %	CON PUBLICIDAD %	LIMITES DE PUBLICIDAD	CON OTRAS FORMAS	RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN	CANON POR AÑO Y FAMILIA
Portugal	RTP1/RTP2	50%	50%	La publicidad solo se permite en la primera cadena, con el limite de 7,5 minutos por hora	-	La RTP está dirigida por un Consejo de Administración, integrado por el Presidente el vicepresidente, nombrados por el gobierno, y 3 vocales. Existe, igualmente, un Consejo de Opinión con vocales nombrados por el Gobierno, Parlamento, Comunidades Autónomas, y asociaciones de la "Sociedad Civil".	No hay canon
Alemania	ARD	77%	13%	20 minutos al día antes de las 20:00. No se emite publicidad en ARDIII ni en el Kinder Kanal	10%	Existe una corporación de diez cadenas entre cuyos directores se nombra un Intendente General periódicamente para el plazo de dos años. Esta figura se ve controlada por el Consejo de Radiodifusión, en el que están representados, en cada Linder, los partidos parlamentarios, asociaciones empresariales, sindicatos, confesiones religiosas y otras instituciones.	193,29 euros
	ZDF	85,5%	8,8%		1,16%(patrocinio)4,6% (otras)	En la ZDF la gestión está centralizada en la persona del "Intendente" que ve controlada su actuación por dos comisiones; la primera compuesta por 77 miembros destacados del mundo de la cultura y de la empresa, supervisa la programación y la segunda, formada por 15 miembros, controla las finanzas y el gasto.	
Luxemburgo	En Luxemburgo no hay TV Pública						
Bélgica	RTBF1/RTBF2	70%	20%	Límite legal máximo del 25%	10%	Administrador General nombrado por el Gobierno de la Comunidad Francófona que rinde cuentas a un Consejo de Administración de 13 personas designadas por el Parlamento.	No hay canon

PAIS	EMPRESAS	CON FONDOS PÚBLICOS %	CON PUBLICIDAD %	LIMITES DE PUBLICIDAD	CON OTRAS FORMAS	RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN	CANON POR AÑO Y FAMILIA
Bélgica	VRT1/VRT2	78,5%	17,8%	Publicidad solo en radio	3,7% Patrocinio	Administrador Delegado propuesto por una empresa de cazataleitos que ratifica el Gobierno Flamenco. El Parlamento designa un Consejo de Administración de 12 miembros.	
Holanda	NL1	66%	34%		Límite máximo de 6 minutos por hora.	La gestión de la compañía recae sobre un Presidente y Consejo de Administración de tres miembros nombrados por el gobierno por un plazo de cinco años	No existe canon. Los ciudadanos pagan a través de los impuestos.
	NL2	66%	34%		-		
	NL3	66%	34%		-		
Austria	ORF1/ORF2	39%	38,5%	Límite máximo de 42 minutos al día	22,5%	Director General -también el intendente general- elegido por el Consejo de Administración por un periodo de cinco años. Este Consejo de Administración, designado por fuerzas políticas representadas en el Parlamento, está compuesto por 35 miembros y ejerce la función de Junta Directiva (periodo de función 5 años).	218,28 euros
Irlanda	RTE1/Network2	60%	40%	Límite máximo del 10% del tiempo de transmisión	-	Presidente de la Junta de Gobierno nombrado por el Ejecutivo. Junta de Gobierno de 9 miembros nombrados por el Gobierno entre personas que no sean ni políticos en activo ni candidatos a las elecciones al Parlamento. Su mandato es de 5 años. Hay un Director General, nombrado por la Junta de Gobierno, que es el primer ejecutivo y que dirige una Junta Ejecutiva de 6 directores, uno por cada división de la RTE.	107 euros

PAIS	EMPRESAS	CON FONDOS PÚBLICOS %	CON PUBLICIDAD %	LIMITES DE PUBLICIDAD	CON OTRAS FORMAS	RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN	CANON POR AÑO Y FAMILIA
Finlandia	YLE1/YLE2/YLE theme/YLE24/EST	98%	Prohibida		2%(otros)	El Consejo de Administración está integrado por 21 miembros, nombrados por el Parlamento, dependiendo de los partidos políticos. El Presidente de la YLE lo nombra el Parlamento al inicio de cada Legislatura con un mandato de igual duración (4 años). Puede ser reelegido. Hay una Junta Directiva, que se nombra cada año, que lo integra un mínimo de 4 personas y un máximo de 11. Actualmente son 4 personas entre los que está el Director General y un representante de los trabajadores y dos personas externas a YLE.	164,969 euros
Suecia	SVT	60%	Prohibida.		40%(otros, incluido patrocinio, ventas, merchandising, servicios técnicos)	La propietaria de la televisión sueca es una fundación cuyo propósito es asegurar la independencia del servicio público. El patronato de la fundación designa a cinco de los siete miembros del Consejo de Directores de la Televisión y uno independiente. El Presidente de este Consejo y un miembro independiente son designados por el Gobierno. El Director General de la compañía es designado por el Consejo y forma parte de sus miembros.	176,73 euros
Grecia	ET1 ET2 ET3	95%	5%		-	El Presidente del Ente Público ERT. S.A. es nombrado por concurso público, cada cinco años. Cada cadena tiene un Director General nombrado por el Consejo Administrativo, compuesto por 10 miembros, cuyo mandato es de 5 años: 4 son representantes de los accionistas públicos del Ente, 2 de los trabajadores, 1 del Ministerio de Economía, 2 representantes del Estado y 1 de una Ong. En total, de estos 10 miembros, 7 los decide el Gobierno.	En lugar de pagar el canon por familias, se detrae una cantidad de la factura de electricidad que corresponde a 34,8 euros al año.

PAIS	EMPRESAS	CON FONDOS PÚBLICOS %	CON PUBLICIDAD %	LIMITES DE PUBLICIDAD	CON OTRAS FORMAS	RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN	CANON POR AÑO Y FAMILIA
Reino Unido	BBC1/BBC2	86%	Prohibida.		14%	Director General nombrado por 12 Gobernadores designados por la Corona entre hombres y mujeres de prestigio en el mundo de las artes, la cultura y la comunicación.	175,50 euros
Dinamarca	DR/TV2	100%	Prohibida.	Se permite en TV2	-	Existe un Consejo de Administración (6 miembros), un Consejo Directivo, y un Director General nombrado por este último. El Ministerio de Cultura y Comunicaciones, designa al Presidente del Consejo Directivo y a otros 2 de sus 12 Miembros, el resto son elegidos por el Parlamento y los sindicatos.	274,049 euros

ANEXO VII: EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL ENTE PÚBLICO, PREVIA A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CORPORACIÓN RTVE. FUENTE RTVE

EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO Y EL COSTE DE LA DEUDA PARA EL GRUPO RTVE DESDE 1991 HASTA 2006 (Cifras en millones de euros)										
AÑO	DEUDA GENERADA (1)		ASUNCIÓN DE DEUDA POR EL ESTADO (2)		DEUDA VIVA ACUMULADA (3)=(1)-(2)		COSTE FINANCIERO ACUMULADO (4)		DEUDA NETA (SIN INTERESES) (5)=(3)-(4)	
	Año	Acumul.	Año	Acumul.	Año	Acumul.	Año	Acumul.	Año	Acumul.
	06/11/2007									
1991	133,7	133,7			133,7	133,7	1,5	1,5	132,2	132,2
1992	439,2	572,9			439,2	572,9	41,9	43,4	397,3	529,5
1993	620,1	1.193,0			620,1	1.193,0	102,5	145,9	517,6	1.047,1
1994	491,3	1.684,3	183,3	-183,3	308,0	1.501,0	97,8	243,7	210,2	1.257,3
1995	544,6	2.228,9	545,1	-728,4	-0,5	1.500,5	112,1	355,8	-112,6	1.144,7
1996	752,5	2.981,4	665,3	-1.393,7	87,2	1.587,7	95,8	451,6	-8,7	1.136,0
1997	1.081,6	4.062,9		-1.393,7	1.081,6	2.669,2	132,1	583,7	949,5	2.085,5
1998	897,0	4.959,9		-1.393,7	897,0	3.566,2	169,4	753,1	727,6	2.813,1
1999	-261,0	4.699,0		-1.393,7	-261,0	3.305,3	271,5	1.024,6	-532,4	2.280,7
2000	670,4	5.369,4		-1.393,7	670,4	3.975,7	160,6	1.185,1	509,9	2.790,6
2001	803,6	6.173,0		-1.393,7	803,6	4.779,3	206,5	1.391,7	597,0	3.387,6
2002	768,0	6.941,0		-1.393,7	768,0	5.547,3	221,6	1.613,2	546,5	3.934,1
2003	677,0	7.617,9		-1.393,7	677,0	6.224,2	217,2	1.830,4	459,7	4.393,8
2004	668,0	8.285,9		-1.393,7	668,0	6.892,2	209,5	2.040,0	458,5	4.852,3
2005	658,6	8.944,6		-1.393,7	658,6	7.550,9	207,4	2.247,4	451,2	5.303,5
2006	260,9	9.205,5		-1.393,7	260,9	7.811,8	244,7	2.492,1	16,2	5.319,7
Sumas	9.205,5		-1.393,7		7.811,8		2.492,1		5.319,7	

ANEXO VIII: CADENAS DE TDT PÚBLICAS AUTONÓMICAS Y LOCALES, ELABORACIÓN PROPIA

Julio 2010

ANDALUCÍA

TELEVISIONES AUTONOMICAS

	PROPIEDAD	CONTACTO
	Canal Sur PÚBLICA	EMITIENDO Crta. San Juan de Aznalfarache-Tomares Km. 13. 41192 San Juan de Aznalfarache (Sevilla) Tfno: 955 054 600
	Canal Sur 2 PÚBLICA	EMITIENDO Crta. San Juan de Aznalfarache-Tomares Km. 13. 41192 San Juan de Aznalfarache (Sevilla) Tfno: 955 054 600
	Canal Sur HD PÚBLICA	EMITIENDO Crta. San Juan de Aznalfarache-Tomares Km. 13. 41192 San Juan de Aznalfarache (Sevilla) Tfno: 955 054 600

TELEVISIONES LOCALES

ALMERIA

PROPIEDAD CONTACTO



**Interalmeria
TV**
(Almería)

PÚBLICA
Ayuntamiento de Almería

EMITIENDO
Avda. de El Toyo · Edificio Singular -
Retamar
04131 Almería
Telf. 950 20 88 81

CÁDIZ

PROPIEDAD

CONTACTO



**Onda
Algeciras**
(Algeciras)

PÚBLICA
Ayuntamiento de Algeciras

EMISION EN PRUEBAS
Centro Comercial
Plaza Andalucía 2º plta.Local 3G
Algeciras
Tef. 956 6307007



ONDA JEREZ
(Jerez de la
Frontera)

PÚBLICA
Ayuntamiento de Jerez

EMISION EN PRUEBAS
Telf: 956 149 800

CÓRDOBA

PROPIEDAD

CONTACTO



TVM
(Córdoba)

PÚBLICA
Empresa Municipal

EMITIENDO
Avda. Gran capitán nº 6
14071 Córdoba
Telf: 957 49 99 00

GRANADA

PROPIEDAD

CONTACTO



TG7
(Granada)

PÚBLICA
Empresa Municipal de
Comunicación Audiovisual
S.A.

EMITIENDO
Complejo Administrativo Los
Mondragones
Edificio D - 1ª planta
Avda. de las Fuerzas Armadas
28071 Granada



TELEMOTRIL
(Motril)

PÚBLICA
TELEVISIÓN DIGITAL
TERRESTRE DE MOTRIL,
S.L.

No están EMITIENDO. Se mudan pero
mantienen el teléfono
van a cambiar: Cercado de la Virgen, 2
18600 Motril- Granada
Telf: 958 82 15 39

HUELVA

PROPIEDAD

CONTACTO



Huelva Tv
(Huelva)

PÚBLICA
Ayuntamiento de Huelva

EMISION EN PRUEBAS
Plaza de la Constitución, S/n
21001 HUELVA
Tef. 959 21 01 01

JAÉN

PROPIEDAD

CONTACTO



Onda Jaén
(Jaén)

PÚBLICA
Ayuntamiento de Jaén

EMISION EN PRUEBAS
Recinto de Vaciacostales.
Carretera Bailén-Motril, Km 39,
23009, Jaén
Telf: 953249878

MÁLAGA

PROPIEDAD

CONTACTO



Onda Azul
(Málaga)

PÚBLICA
Empresa Municipal de
Gestión
de Medios de
Comunicación
de Málaga S.A.

EMITIENDO
Avda José Ortega y Gasset, 201
29006 Málaga
Telf. 951 01 33 00



**FUENGIROLA
TV**
(Fuengirola)

PÚBLICA
AYUNTAMIENTO DE
FUENGIROLA

EMITIENDO
Plaza Anabel Conde, 2 (Mercado
Boquetillo)
29640 Fuengirola
952 663 800



**RTV
MARBELLA**
(Marbella)

PÚBLICA
Ayto. de Marbella

EMITIENDO
Ed. Marbella Fórum
Ctra. De Cádiz, km. 177
Marbella
Telf: 95282 34 81

SEVILLA

PROPIEDAD

CONTACTO



Giralda TV

PÚBLICA
TELEVISION MUNICIPAL
DE SEVILLA

EMISION en 16:9.
Avda. Americo Vespuccio, 41-43
41092 Sevilla
Telf: 954 46 76 39

ARAGÓN

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO

NO HAY TELEVISIONES AUTONÓMICAS PÚBLICAS

TELEVISIONES LOCALES

HUESCA

PROPIEDAD

CONTACTO



Canal 25
(Barbastro)

PÚBLICA
Empresa Municipal

EMISIÓN EN PRUEBAS
Carretera de la Estación S/N
Tef. 649 191091

ASTURIAS

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO



A 7

PÚBLICA

EMITIENDO
Comunicación Radiotelevision Principado
de Asturias RPTA
C/ Camino de las Clarisas 263
33203 Gijón
Tef. 98 518 59 31/519 62 28



A 8

PÚBLICA

EMITIENDO
Comunicación Radiotelevision Principado
de Asturias RPTA
C/ Camino de las Clarisas 263
33203 Gijón
Tef. 98 518 59 31/519 62 28



TPA HD PÚBLICA

EMITIENDO
Comunicación Radiotelevision Principado
de Asturias RPTA
C/ Camino de las Clarisas 263
33203 Gijón
Tef. 98 518 59 31/519 62 28

BALEARES

TELEVISIONES AUTONOMICAS

	PROPIEDAD	CONTACTO
	IB3 PÚBLICA Ente público RTV Islas Baleares	EMITIENDO C/ Madalena 21, Poligon Son Bugadelles 07180 Santa Ponça Telf. 971 13 93 33
	IB3os PÚBLICA Ente público RTV Islas Baleares	NO EMITEN Y NO SABEN C/ Madalena 21, Poligon Son Bugadelles 07180 Santa Ponça Telf. 971 13 93 33
	IB3 HD PÚBLICA Ente público RTV Islas Baleares	EMITIENDO C/ Magdalena 21, Poligon Son Bugadelles 07180 Santa Ponça Telf. 971 13 93 33

TELEVISIONES INSULARES

PROPIEDAD CONTACTO



TV Mallorca
(Palma de
Mallorca, Inca,
Manacor, Pollensa
y Soller)

PÚBLICA
Consell de Mallorca

EMITIENDO
Camí Vell de Bunyola, 47, nau 3
07009 Palma de Mallorca
Telf. 971 62 90 92

CANARIAS

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO



TV Canaria PÚBLICA

EMITIENDO
Edificio la Marina, 1ª pta
Luis Doreste Silva, 3
35008 Las Palmas de Gran Canaria
Telf: 928 476 700



Tv Canaria 2 PÚBLICA

EMITIENDO
Edificio la Marina, 1ª pta
Luis Doreste Silva, 3
35008 Las Palmas de Gran Canaria
Telf: 928 476 700

CANTABRIA

SON TODOS NACIONALES

CATALUÑA

TELEVISIONES AUTONÓMICAS

	PROPIEDAD	CONTACTO
	3HD PUBLICA Televisió de Catalunya, S.A.	EMITIENDO Calle de la TV., s/n 08970 Sant Joan Despí 93 4999333//9600
	3 / 24 PUBLICA Televisió de Catalunya, S.A.	EMITIENDO Calle de la TV., s/n 08970 Sant Joan Despí 93 4999333//9600
	TVi PUBLICA	EMITIENDO Poligon de Accés Ademús, s/n 46100 963183000
	IB3 Sat PUBLICA TV Autònòmica de las Islas Balears	EMITIENDO Calle Magdalena, 21 07180 Santa Ponça 971139333
	TV3 PUBLICA Televisió de Catalunya, S.A.	EMITIENDO Calle de la TV., s/n 08970 Sant Joan Despí 93 4999333//9600



33

PUBLICA
Televisió de Catalunya, S.A.

EMITIENDO
Calle de la TV., s/n
08970 Sant Joan Despí
93 4999333//9600



Super3/300

PUBLICA
Televisió de Catalunya, S.A.

EMITIENDO
Calle de la TV., s/n
08970 Sant Joan Despí
93 4999333//9600

TELEVISIONES LOCALES

BARCELONA

PROPIEDAD

CONTACTO



Barcelona TV
(Barcelona)

PUBLICA
Ayto. de Barcelona

EMITIENDO
Pl. Tisner, 1, 08018 Barna.
935064200



TV Badalona
(Barcelona)

PUBLICA
Ayto. de Badalona

EMITIENDO
Sant Agustí, 11
08911 Badalona
934974000



**TV L'
Hospitalet**
(Barcelona)

PÚBLICA
Ayto. de L'Hospitalet

EMITIENDO
Pl. Francesc Macià, 25-29
08902 L'Hospitalet de Llobregat
932972800

TV del Besós
(Barcelona)

PÚBLICA
única manera de contactar:
tvadriacoloma@gmail.com

EMITIENDO
Pl. de la Villa, 1
08921 Sta. Coloma de Gramanet
935679752



VALLES VISIO
(Granoller)

PÚBLICA
Consorci Teledigital Mollet

EMITIENDO
Plaça Cinco Pinos, 1
08100 Mollet del Vallès (BARCELONA)
Tel. 93 579 67 00



Conca TV
(Igalada)

PÚBLICA
Cinco Ayuntamientos
Mancomunidad Conca
d'Òdena: Igualada, Vilanova
del Camí, Santa Margarida
de Montbui, Òdena y la
Pobla de Claramunt.

EMITIENDO
Carrer d'Odena, 118 Baixos
08700 Igualada
93 805 41 00



**Maresme
Digital TV**
(Mataró)

PÚBLICAS
Comparten Web
Son del mismo grupo

EMITIENDO
Juan Sebastián Elcano, 6, 2º
08302 Mataró
93 693 13 20



TV Mataró
(Mataró)



**Canal
Terrassa
Vallés**
(Terrassa,
Matadepera,
Viladecavalls)

PÚBLICA
Societat Municipal de
Comunicació de Terrassa

EMITIENDO
Plaça de la Farinera, 5
08222 Terrassa
93 736 14 14



Penedès TV
(Vilanova)

PÚBLICA
Consortio de
Ayuntamientos

EMITIENDO
Pl. Penedés, 4
08720 Vilafranca del Penedés
93 8171046



Canal Blau
(Vilanova)

PÚBLICA
Consortio de
Ayuntamientos

EMITIENDO
Rambla de l'Exposició 69 (Edifici
Neapolis)
08800 Vilanova i la Geltrú
93 814 12 45

GERONA

PROPIEDAD

CONTACTO



**Canal 10
Empordà**
(Figueres)

PÚBLICA

EMITIENDO
Pl. de les Escoles. Edifici Can Masset
Apartat de correus 153
17130 L'Escala · 972 77 28 94

TARRAGONA

PROPIEDAD

CONTACTO



TAC 12
(Tarragona)

PÚBLICA
Consortio de
Ayuntamientos

EMITIENDO
Rovira y Virgili, 40 baixos
43002 Tarragona
977684086



TDCamp
(Reus)

PÚBLICA
Cambrills y Consell
Comarcal del Baix Camp

EMITIENDO
PERO NO SE HA CONSEGUIDO NI
TELEFONO NI DIRECCIÓN



Canal Reus TV
(Reus)

PÚBLICA
Ayuntamiento de Reus

EMITIENDO
Camí de Valls, 81-8 (edifici Redessa)
43204 Reus
977 30 05 09

CASTILLA LA MANCHA

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO



CMT

PUBLICA
Ente Público RTV-CLM

EMITIENDO
Francisco Cuesta, 2- 8º A.
19001 Guadalajara
Teléfono: 949 218 965



CMT 2

PÚBLICA
Ente Público RTV-CLM

EMITIENDO
Francisco Cuesta, 2- 8º A.
19001 Guadalajara
Teléfono: 949 218 965

TELEVISIONES LOCALES

CIUDAD REAL

PROPIEDAD

CONTACTO



**Mancha
Centro TV**
(Alcazar de San
Juan, Campo de
Criptana)

PÚBLICA
TV MUNICIPAL

EMITIENDO



Mancha 10
(Manzanares,
Membrilla y La
Solana)

PÚBLICA

EMITIENDO

CUENCA

PROPIEDAD

CONTACTO



8 Televisión
(Cuenca)

PÚBLICA
EMPRESA MUNICIPAL

CASTILLA Y LEÓN

TELEVISIONES AUTONOMICAS

NO HAY TELEVISIONES AUTONÓMICAS PÚBLICAS

TELEVISIONES LOCALES

NO HAY TV LOCALES EN CASTILLA Y LEÓN

CEUTA Y MELILLA

TELEVISIONES AUTONOMICAS-LOCALES

CEUTA

PROPIEDAD

CONTACTO



**Radio TV de
Ceuta**

PÚBLICA

EMITIENDO
Pº Alcalde Sánchez Prados nº 3
51001 Ceuta
Telf. 956-52.44.10



Canal Sur PÚBLICA

EMITIENDO
Crta. San Juan de Aznalfarache-Tomares
Km. 13.
41192 San Juan de Aznalfarache
(Sevilla)
Telf: 955 054 600

MELILLA

PROPIEDAD

CONTACTO



Canal Sur PÚBLICA

EMITIENDO
Crta. San Juan de Aznalfarache-Tomares
Km. 13.
41192 San Juan de Aznalfarache
(Sevilla)
Telf: 955 054 600



TV Melilla PÚBLICA

EMITIENDO
Cargadero de Mineral, 5 -
Telf: 95 269 57 33
52001 Melilla

COMUNIDAD VALENCIANA

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO



Canal 9 HD
PÚBLICA
RTVV

EMITIENDO
Poligon Accés Ademús s/n
46100 Burjassot-Valencia
Telf. 96-318.30.00



Canal 9

PÚBLICA
RTVV

EMITIENDO
Poligon Accés Ademús s/n
46100 Burjassot-Valencia
Telf. 96-318.30.00



Punt 2

PÚBLICA
RTVV

EMITIENDO
Poligon Accés Ademús s/n
46100 Burjassot-Valencia
Telf. 963 18.30.00



40445

PÚBLICA
RTVV

EMITIENDO
Poligon Accés Ademús s/n
46100 Burjassot-Valencia
Telf. 96-318.30.00

TELEVISIONES LOCALES

VALENCIA

PROPIEDAD

CONTACTO

TVO
(Ontinyent- Xátiva)

PÚBLICA

EMITIENDO
Pl. Mayor, 1
46870 Ontinyent-Valecia
Telf. 96-291.82.03

EXTREMADURA

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO



**Canal
Extremadura**

PÚBLICA
Sociedad pública de
televisión extremeña SAU

EMITIENDO
Avda. de las Américas, 1, 1º
06800 Mérida (Badajoz)
Telf. 924.38.20



**Extremadura
TV**

PÚBLICA
Sociedad pública de
televisión extremeña SAU

EMITIENDO
Avda. de las Américas, 1, 1º
06800 Mérida (Badajoz)
Telf. 924.38.20

TELEVISIONES LOCALES

BADAJOZ



**Almendralejo
Televisión**

(Almendralejo,
Villalba de los
Barros, Villafranca
de los Barros,
Aceuchal, Santa
Marta y Solana de
los Barros)

PROPIEDAD

Consortio Municipal

CONTACTO

EMISIÓN EN PRUEBAS
Ayuntamiento de Almendralejo
C/ Mérida, 2
Telf. Ayuntamiento de Almendralejo:
Telf. 924 67.05.07

GALICIA

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO



TVG

PÚBLICA
Compañía de
Radiotelevisión de Galicia

EMITIENDO
San Marcos, s/n
15820 Santiado de Compostela
Telf: 981 540 640



G2

PÚBLICA
Compañía de
Radiotelevisión de Galicia

EMITIENDO
San Marcos, s/n
15820 Santiado de Compostela
Telf: 981 540 640

PONTEVEDRA

PROPIEDAD

CONTACTO



Canal Tea
(Pontearreas)

PÚBLICA
Ayto. de Pontearreas

EMITIENDO
Praza de Música, s/n. Auditorio
Reveriano
Soutullo - 36860 Pontearreas
Telf: 986 644 747 / 644 041

LA RIOJA

TELEVISIONES AUTONOMICAS

NO HAY TELEVISIONES AUTONÓMICAS PÚBLICAS

TELEVISIONES LOCALES

NO HAY TV LOCALES EN LA RIOJA

MADRID

TELEVISIONES AUTONOMICAS



Telemadrid
(En toda la comunidad)

PROPIEDAD

PÚBLICA

CONTACTO

EMITIENDO
Paseo del Príncipe, 3,
Pozuelo De Alarcon -
Telf: 915 128 200



La Otra
(En toda la comunidad)

PÚBLICA

EMITIENDO
Paseo del Príncipe, 3,
Pozuelo De Alarcon



Telemadrid HD
(En toda la comunidad)

PÚBLICA

CANAL EN PRUEBAS

TELEVISIONES LOCALES

PROPIEDAD

CONTACTO



esMADRIDtv
(Madrid)

PÚBLICA
Empresa Municipal
Promoción Madrid

Posible cierre por el Ayuntamiento
EMITIENDO
C/ Ribera del Sena, 21, Plta Baja
28042 MADRID
Telf: 917 012 210

MURCIA

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO



7RM HD

PÚBLICA
Radio Televisión de la
Región de Murcia

EMITIENDO
Plaza de San Agustín, 5
30005 Murcia
Telf: 968 39 44 00



**7 Región de
Murcia**

PÚBLICA
Radio Televisión de la
Región de Murcia

EMITIENDO
Plaza de San Agustín, 5
30005 Murcia
Telf: 968 394 400

TELEVISIONES LOCALES

MURCIA

PROPIEDAD

CONTACTO



Thader TV
(Molina de Segura)

PÚBLICA/PRIVADA
Consorcio de 12
Ayuntamientos y Thader
Digital, S.A.

EMITIENDO
Carretera de Molina-Murcia, 22-2
30500 Molina de Segura
Telf: 968 939223

NAVARRA

TELEVISIONES AUTONOMICAS

PROPIEDAD

CONTACTO



Canal 4

PRIVADA / PÚBLICA
GRUPO PRISA PERO
COFINANCIADA POR EL
GOBIERNO DE NAVARRA

EMITIENDO
Polígono Industrial de Cordovilla, s/n
31191 Cordovilla
948240066



PRIVADA / PÚBLICA
GRUPO PRISA PERO
COFINANCIADA POR EL
GOBIERNO DE NAVARRA

EMITIENDO
Polígono Industrial de Cordovilla, s/n
31191 Cordovilla
948240066

Canal 4 Digital

PAIS VASCO

TELEVISIONES AUTONOMICAS

	PROPIEDAD	CONTACTO
	ETB1 PÚBLICA Ente Público Radio Televisión Vasca	EMITIENDO Bº Iurreta s/n 48200 Iurreta Telf. 946-03.10.00
	ETB2 PÚBLICA Ente Público Radio Televisión Vasca	EMITIENDO Bº Iurreta s/n 48200 Iurreta Telf. 946-03.10.00
	ETB3 PÚBLICA Ente Público Radio Televisión Vasca	EMITIENDO Bº Iurreta s/n 48200 Iurreta Telf. 946-03.10.00
	ETB-Sat PÚBLICA Ente Público Radio Televisión Vasca	EMITIENDO Bº Iurreta s/n 48200 Iurreta Telf. 946-03.10.00

ANEXO IX. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PLAN DE SANEAMIENTO Y FUTURO



UN NUEVO MODELO PARA RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA

Principios básicos del Plan de Saneamiento y Futuro

Índice

- I. Plan de Saneamiento y futuro: un requisito legal**
- II. La situación de RTVE es insostenible**
- III. El actual modelo presenta claras ineficiencias**
- IV. Superposición del servicio público de RTVE con el prestado por órganos similares en las Comunidades Autónomas**
- V. Principios básicos del Plan de Saneamiento y Futuro**

I. Plan de Saneamiento y Futuro: un requisito legal

La Disposición adicional 35 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006 exige la elaboración de un modelo de financiación para RTVE basado en los siguientes principios:

- Ser concordante con los criterios comunitarios europeos
- Tener carácter plurianual
- Adecuar la estructura organizativa, central y territorial
- Adecuar la organización de los medios y los recursos, tanto materiales como humanos
- Adecuar el modelo de programación
- Ajustar la racionalización de los gastos y la mejora de los ingresos
- Todo ello con el objetivo de conseguir una gestión eficaz del servicio público

El Plan de Saneamiento y Futuro es, por tanto, la aplicación de este mandato legal

Disposición adicional trigésima quinta. Convenio entre el Estado y el Ente público RTVE.

Uno. La disposición efectiva de la subvención condicionada establecida en favor del Ente público RTVE en esta Ley de Presupuestos Generales del Estado estará supeditada a lo que se establezca en un Convenio con el Estado que suscribirá el Ente RTVE. El convenio regulará, en relación con dicho Ente y sus sociedades gestoras de los servicios públicos de radiodifusión y de televisión, las siguientes materias:

- a) Las medidas de racionalización de costes, de mejora de la productividad y de reorganización o reestructuración técnica de la explotación económica, los límites publicitarios adicionales a los previstos con carácter general en la Ley 25/1994, asumidos en el marco de la prestación del servicio público, los objetivos de la política de personal y las prioridades en la ejecución de tales objetivos y medidas.
- b) Los objetivos de política comercial, las previsiones de optimización de los ingresos y las medidas a implantar en el ejercicio para su consecución.
- c) La oferta máxima de pérdidas, antes de subvenciones, en el año 2006 para el grupo consolidado de RTVE.
- d) Elaboración de un modelo para la financiación del servicio público de la radio y la televisión de titularidad estatal, en concordancia con los criterios comunitarios establecidos sobre esta materia. Dicho modelo tendrá como objetivo definir e implantar un marco económico-financiero de alcance plurianual basado, fundamentalmente, en los siguientes principios:
 1. La adecuación de la estructura organizativa, central y territorial, así como de la organización de los medios y recursos materiales y humanos y de los modelos de programación para conseguir una gestión eficaz y eficiente del servicio público.
 2. La racionalización de los gastos y la mejora de los ingresos.
 3. Los procedimientos de seguimiento y control del plan, así como sus mecanismos correctores.
- e) Los criterios para la efectiva disposición de la subvención condicionada de acuerdo con los objetivos definidos en el convenio.
- f) Efectos que han de derivarse del incumplimiento de los compromisos acordados.
- g) Control por el Ministerio de Economía y Hacienda de la ejecución del convenio y de los resultados derivados de su aplicación y las medidas necesarias para asegurar su efectividad.

Dos. Una vez suscrito el convenio con el Estado, los presupuestos para 2006 aprobados en esta Ley para el Ente público RTVE y sus sociedades gestoras de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, deberán ser adaptados a lo estipulado en el mismo. Cuando dicha adaptación dé lugar a modificaciones o variaciones presupuestarias se estará a lo dispuesto para las mismas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

L.P.G.E., 30 de diciembre de 2005³

II. La situación actual de RTVE es insostenible

- 1 La audiencia de los dos canales generalistas de TVE (La Primera y La 2) ha descendido progresivamente desde la aparición de las cadenas privadas y autonómicas:
 - TVE 1 y La 2 han perdido ~13 y ~7 puntos de *share*, respectivamente, desde 1992.
 - Esta tendencia se puede incrementar tras la aparición de nuevos canales en abierto y con el desarrollo de la TDT
- 2 RTVE genera un importante déficit de explotación anual:
 - Entre 436 M€ y 558 M€ anuales en los últimos cinco años
 - Entre 158 M€ y 221 M€ de pérdidas financieras netas generadas por la deuda
- 3 La deuda acumulada hasta 2005 alcanza los 7.551 M€
- 4 La futura aportación directa del Estado a RTVE está sujeta a restricciones comunitarias

El modelo organizativo de RTVE, procedente de la época en que actuaba como un monopolio, está fuera del marco competitivo actual

La futura aportación directa del Estado a RTVE está sujeta a restricciones comunitarias

Condiciones impuestas por la Unión Europea aplicadas a RTVE

Cumplidas	<ul style="list-style-type: none">• Necesidad de mantener una separación de cuentas que permita diferenciar el coste de servicio público• Garantía de que toda explotación comercial de las actividades de servicio público debe llevarse a cabo en condiciones de mercado• Garantía de que toda explotación comercial de programas cubiertos por la financiación del servicio público (venta de programas y publicidad) es ajustada a las prácticas del mercado
Pendientes de implantación (mediante futura Ley de RTVE)	<ul style="list-style-type: none">• Cancelación de la garantía ilimitada en las futuras operaciones financieras• Supresión de la exención de Impuesto de Sociedades• Introducción de un mecanismo legal para garantizar que la financiación estatal no supere los costes netos de la prestación del servicio público

III. El actual modelo presenta claras ineficiencias

- ① **La actual estructura de RTVE es muy compleja y burocrática**
 - Estructura muy fragmentada, que dificulta la coordinación, el control y la visión global
 - Duplicación de funciones en las diversas áreas
- ② **La actual RTVE presenta importantes disfunciones organizativas**
 - Tanto dentro de las áreas como de coordinación entre ellas
- ③ **La organización actual limita la capacidad de fijar responsabilidades**
 - No existe un sistema de indicadores que permita medir objetivos por área
 - El sistema de Comités diluye la responsabilidad en la toma de decisiones
- ④ **La programación actual no optimiza los ingresos**
 - Existe una falta de participación del área comercial en la toma de decisiones acerca de la programación
- ⑤ **La estructura de costes de programación es elevada y no siempre justificada**
 - Las desconexiones territoriales de TVE tienen unos costes muy superiores a los de otras áreas de producción
 - Alguna producción propia es un ~30-50% menos eficiente que la externa
 - Ciertos derechos deportivos tienen unos costes elevados y generan ingresos relativamente reducidos

- 6 -

IV. Superposición del servicio público de RTVE con el prestado por órganos similares en las Comunidades Autónomas



- 1 **Casi todas las Comunidades Autónomas cuentan con una oferta propia de televisión pública o están a punto de tenerla.**
 - Salvo Cantabria, Navarra y La Rioja
- 2 **Esta superposición en la presencia territorial, por parte de TVE y de las cadenas autonómicas, incrementa el coste de las emisiones regionales en España, en comparación con los principales referentes europeos.**
 - Cobertura territorial pública triplicada: por el Estado, las Autonomías y, a veces, los municipios.
 - Costes operativos del 0,16% del PIB en España frente al 0,02% - 0,12% del PIB para operadores de otros países



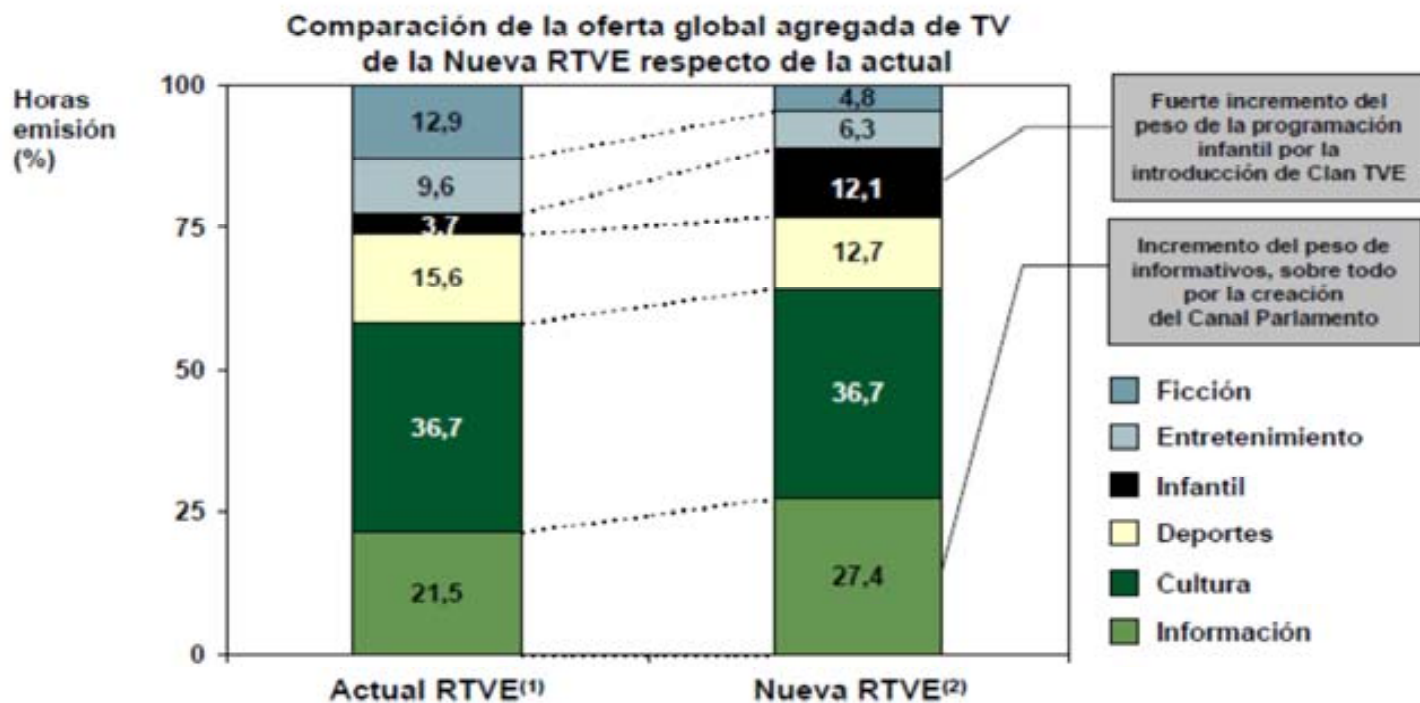
- 3 **Existe una gran oferta de emisoras públicas de radio**
 - Tanto en el ámbito autonómico como local
- 4 **De forma similar a lo que ocurre en TV, la superposición de las emisiones regionales y locales de RNE con las emisiones de radios autonómicas, provinciales y locales, supone un coste muy elevado en comparación con la mayoría de los principales referentes europeos**
 - Costes operativos del 0,03% del PIB en España frente al 0,004%-0,02% del PIB para operadores de otros países, sólo superado por Alemania, donde los costes representan el 0,07% del PIB

V. Principios básicos del Plan de Saneamiento y Futuro

- 1 **El Plan de Saneamiento y Futuro garantizará el Servicio Público ofrecido por la nueva Corporación RTVE**
 - La oferta global de TVE supondrá el mantenimiento de la programación cultural predominante (~37% del total) y el incremento de informativos (del ~22% al ~27%) y de los espacios infantiles (del 4% al 12%)
 - Una oferta global de RNE alineada con la de otros operadores europeos
- 2 **El nuevo modelo se basará en criterios de eficacia y eficiencia sostenible en el tiempo y garantizará la viabilidad futura de RTVE**
 - Que asegure la coordinación entre áreas operativas claves
 - Que permita la simplificación de la organización y la racionalización selectiva de costes
 - Que permita la viabilidad de un modelo mixto de financiación
- 3 **La Corporación mantendrá una estructura territorial eficiente y acorde con el modelo autonómico existente en España**
 - Se mantendrá una cobertura territorial extensa de captación de información y con emisión (desconexiones) desde todas las Comunidades Autónomas
 - Se optimizará la coordinación informativa entre emisoras centrales y territoriales y la gestión de medios
- 4 **Los aspectos básicos del Plan de Saneamiento y Futuro serán negociados con los representantes sindicales.**

1





El Plan de Saneamiento y Futuro garantizará el servicio público ofrecido por la nueva Corporación RTVE Con elevados niveles de cultura e información



(1) Programación para 2005, incluyendo la parte proporcional de Canal Clan TVE y Canal 50 TVE (Diciembre)
(2) Media ponderada en base a número de horas de emisión previsible en 2010, excluyendo canales internacionales
Fuente: RTVE y análisis equipo de trabajo

La oferta global de RNE será equiparable a la de otros operadores europeos

- Una emisora generalista, RNE 1, con desconexiones territoriales en servicios informativos
- Una emisora de información continua: Radio 5 Todo Noticias
- Dos emisoras musicales: Radio Clásica y Radio 3, dedicadas a los géneros, autores e intérpretes con menos atención por parte de las radios privadas
- Un canal internacional, Radio Exterior de España, con el doble objetivo de informar a los españoles residentes fuera de España y de dar a conocer España en el extranjero
- Un modelo similar al de los principales referentes europeos:

	Emisora generalista	Radio musical	Música clásica	Noticias
	x	x	x	x
	x	x	x	x
	x	x	x	x
	x	x	x	x

El nuevo modelo organizativo de RTVE asegurará la prestación de un servicio público de calidad bajo criterios de eficiencia

Principios generales del nuevo modelo organizativo



Estos principios son fundamentales para la futura viabilidad de una RTVE pública de referencia



TVE mantendrá una estructura territorial eficiente

El Área de Informativos englobará a los Centros Territoriales

TVE mantendrá una extensa presencia territorial...

- Se mantendrá la estructura actual, con 16⁽¹⁾ Centros Territoriales y unidades informativas para garantizar la cobertura territorial, con arreglo al siguiente modelo:
 - Existencia de un centro de producción informativa en cada uno de los Centros Territoriales
 - El equipo de redacción y de captación de noticias de los Centros Territoriales se constituirá en función de su dimensión territorial e importancia informativa
 - Apoyo de las unidades informativas a la estructura de captación autonómica de los Centros Territoriales, en el ámbito provincial
- La estructura dará soporte al nuevo modelo de desconexión territorial
 - Centrada en contenidos de información
 - Con emisión diaria de 30 minutos, de lunes a viernes

...optimizando la coordinación informativa y la gestión de medios

- El Área de Informativos coordinará toda la programación informativa, tanto nacional como territorial
- La redacción será común para todos los canales nacionales y se potenciará la coordinación con las redacciones territoriales
 - Las redacciones territoriales elaborarán tanto las desconexiones informativas como la información requerida para informativos de ámbito estatal
- Gestión compartida de medios de producción entre Informativos y Medios, respetando los ciclos de producción en informativos y aprovechando el impacto de la tecnología digital

(1) La cobertura para el área de Madrid se realiza desde la sede de informativos centrales, por lo que no se contabiliza dentro de la red territorial



RNE dispondrá de Emisoras Territoriales en todas las Comunidades Autónomas

RNE mantendrá una extensa cobertura territorial...

- Existirán 18⁽¹⁾ Emisoras Territoriales y 35 unidades informativas provinciales para garantizar la cobertura informativa en todo el territorio nacional
 - El equipo de redacción y de captación de noticias de los emisoras se organizará en función de su dimensión territorial e importancia informativa
 - Apoyo de las unidades informativas a la estructura de captación autonómica de las emisoras territoriales en el ámbito provincial
 - La captación informativa será conjunta para radio y televisión, con unidades informativas comunes que dependerán jerárquicamente de TVE y funcionalmente de RNE

(Sólo en aquellas provincias en que sea viable dada su dimensión y grado de intensidad informativa)

...optimizando la coordinación informativa y la gestión de medios

- El Área de Informativos coordinará toda la programación informativa, tanto nacional como territorial
- La Redacción será común para Radio 1, Radio 5 y Radio Exterior de España y se potenciará la coordinación con las Redacciones territoriales
 - Las Redacciones territoriales elaborarán tanto las desconexiones informativas como la información requerida para informativos nacionales
- El Área de Informativos no poseerá medios propios de producción, sino que deberá coordinarse con el área de Medios
 - Respetando los ciclos de producción en informativos
 - Aprovechando el impacto de la tecnología digital

(1) Incluyendo Ceuta y Melilla; La cobertura para el área de Madrid se realiza desde la sede de Informativos centrales, por lo que no se contabiliza dentro de la red territorial

ANEXO X. EL CANON EN EUROPA. RESUMEN INFORME DELOITTE 2011

Modelos Europeos

Análisis Comparativo

Propuesta de Modelo

Número de canales | Modelo de programación | Modelo de financiación | Costes | Resumen Análisis Comparativo

Modelo de Financiación

País	Importancia de la Financiación Vía Canon (2009)	Destinatarios del Pago del Canon
Alemania	Aproximadamente el 87% de los ingresos de los Operadores Públicos ARD y ZDF	Todos los hogares que dispongan al menos de un receptor de televisión
Francia	64% de los ingresos obtenidos por France Télévisions	Todas las personas que, al hacer la declaración de la renta, tengan un dispositivo receptor de señal televisiva, y así deben reflejarlo en la declaración de la renta
Italia	54 % de los ingresos obtenidos por la RAI	Cualquier persona que disponga de un aparato de televisión
Reino Unido	72% de los ingresos obtenidos por BBC. El 28% restante se corresponde mayoritariamente con ingresos por la comercialización de contenidos a lo largo del mundo	Cualquier hogar que disponga de un equipo utilizado para ver o grabar contenido de televisión

País	Importe del canon (año 2009, en euros)	Importe del canon armonizado por PIB ¹ (año 2009, en euros)
Alemania	216	169
Francia	118	91
Italia	108	98
Reino Unido	168	152
Media ponderada	157	130



OTROS PAÍSES CON CANON			
País	Importe Canon	País	Importe Canon
Austria	277	Irlanda	160
Bélgica	100	Polonia	47
Croacia	125	Portugal	21
Dinamarca	298	Republica Checa	61
Eslovaquia	56	Rumania	12
Eslovenia	144	Suecia	190
Finlandia	224	Suiza	190
Grecia	52		

