

## LA NUEVA LEGITIMACIÓN DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA (EN ESPAÑA)<sup>1</sup>

La nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual (7/2010 de 31 de marzo) se erige como la normativa básica de coordinación, ordenación y regulación de la comunicación audiovisual de ámbito estatal en España. La ley, que entró en vigor el 1 de mayo, señala al nuevo contexto derivado de la evolución tecnológica y la digitalización como generadores inmediatos de la necesidad de cambios importantes en materia de regulación del sector audiovisual.

La norma no ha estado exenta de interpretaciones polémicas. Entre ellas, la relacionada con una posible redefinición del servicio público de las radio- televisiones públicas, las críticas al modelo de gestión y financiación propuesto para sanear las cuentas de estas entidades o la creación de un órgano vigilante cuyas decisiones pudieran despertar ciertas incompatibilidades en el futuro.

**PALABRAS CLAVE:** radio-televisión pública, Ley General de Comunicación Audiovisual, servicio público, industria audiovisual, reforma audiovisual.

### INTRODUCCIÓN:

Las radiotelevisiónes públicas españolas están afrontando en el momento actual importantes retos y profundos cambios impulsados por un desarrollo tecnológico sin precedentes y la evolución de un mercado cambiante cuyas reglas, más allá de la natural competencia, están aún por definir. En un panorama audiovisual como el presente, donde se adivina cercana la mutación de los medios de comunicación considerados tradicionales no sólo en cuanto a sus líneas programáticas o audiencias, sino en su mismo funcionamiento como empresa, su gestión interna y su financiación, era precisa una reforma del marco jurídico encargado de interpretar las nuevas condiciones. El ordenamiento anterior, principalmente la Ley 4/1980 de 10 de enero, se mostraba rígido a la hora de cubrir bajo su paraguas legal los cambios de modelo de negocio a los que se ven abocados los medios en la era de la convergencia multimedia. La ley 7/2010 de 31 de marzo tiene como principio inspirador modernizar el pensamiento legal del ámbito audiovisual, aunque, de nuevo, la diferente naturaleza de los actores implicados, pone en entredicho las supuestas ventajas de una uniformidad normativa que quiere un comportamiento similar para grupos de comunicación cuyas condiciones de actuación presente y futura son muy distintas, al igual que sus derechos y obligaciones.

Son varios los actores implicados en este proceso de cambio y adaptación continua; además de la radio y el cine, los servicios a través de Internet, la comunicación móvil, la televisión de alta definición y también en movilidad, la publicidad... pero son las cadenas de televisión, públicas y privadas, de titularidad estatal con cobertura nacional y autonómica, los operadores de comunicaciones, los más directamente afectados por el nuevo marco legislativo que comienza a aplicarse desde el 1 de mayo de 2010.

Este nuevo ordenamiento jurídico redefine cuestiones trascendentales como los principios, criterios y objetivos del servicio público que deben prestar los distintos agentes, refuerza y garantiza su independencia, implanta nuevos instrumentos legales para dotar a las radiotelevisiónes públicas de estabilidad y transparencia financiera, así como de eficaces estructuras organizativas y de gestión. Sin embargo, el paso más

---

<sup>1</sup> Documento de trabajo realizado en julio de 2010.

importante en esta transformación del marco legal se inicia con la reforma audiovisual del Gobierno por la que el Ente Público RTVE pasaba a constituir la Corporación RTVE, sustanciada en la Ley 17/2006, de Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal (ley que se completa con la Ley 8/2009 de Financiación de la corporación de Radio y Televisión Española), y de la que es clara continuación la Ley General de Comunicación Audiovisual.

Como consecuencia, y hasta ahora, al hilo de la reforma emprendida con la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, se han promulgado la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Mitjans Audiovisuals, la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y la Televisión de Andalucía (RTVA), y la LEY 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública "Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales", entre otras.

Las cadenas de titularidad estatal tienen ante sí un texto con muchas indicaciones de orden general y mucho recorrido de desarrollo futuro sin el cual perpetuarían conceptos poco precisos de esta norma. Como ejemplos, la creación de una autoridad audiovisual que habrá de definir su espacio y ámbito de actuación territorial o la reformulación de los contenidos de interés general. Las autonómicas además deberán hacer frente a varias cuestiones: de un lado, ser rentables siendo ajenos a la inversión publicitaria; de otro, demostrar calidad del servicio impulsando la producción propia. Su presente está marcado por los réditos negativos que ha ido dejando tras de sí el proceso de digitalización en todas las estructuras de la producción, la fragmentación de audiencias y una cierta desconfianza en su modelo de gestión.

## 1. LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD ESTATAL

La Reforma del Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980 emerge como una prioridad dentro de las acciones del Gobierno para el periodo inmediatamente anterior al encendido digital.

En febrero de 2005, el Comité de Sabios presentó su Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, documento que, con ciertas modificaciones tras su paso por el Parlamento, constituyó la nueva Ley de Radio y Televisión Públicas (Ley 17/2006 aprobada el 11 de mayo de 2006). Los cambios más relevantes que marca esta ley se refieren a la independencia de RTVE con respecto al Gobierno, al pasar a convertirse en corporación y abandonar el estatus de ente público, con un presidente elegido por el Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios, para un periodo de seis años.

El Consejo Asesor seguirá estando compuesto por doce miembros -uno de los cuales será el Presidente de la Corporación- electos por el Parlamento español (ocho por el Congreso y cuatro por el Parlamento, por mayoría de dos tercios) para un periodo de seis años, que no puede ampliarse pero que pueden renovarse parcialmente cada tres años.

En cuanto al modelo de financiación<sup>2</sup>, se mantiene el modelo mixto, bajo la atenta vigilancia de la Unión Europea, que ha obligado a que haya una cláusula que declare que la deuda abierta -que ha sido asumida por el Estado español- quede

---

<sup>2</sup> Otras medidas financieras importantes surgieron como resultado del Plan de Racionalización de la SEPI, tales como una reducción notable de la plantilla y del número de horas para programas en lenguas regionales que RTVE tiene en varias comunidades autónomas.

expresamente prohibida: “La Corporación RTVE, sus sociedades prestadoras del servicio público y cualesquiera otras sociedades en las que posean, directa o indirectamente, la mayoría del capital social sólo podrán recurrir al endeudamiento para la financiación de sus inversiones en inmovilizado material e inmaterial y para atender desfases temporales de tesorería. Los límites de tal endeudamiento quedarán fijados, para cada ejercicio, en los correspondientes contratos-programa.”<sup>3</sup>

Al margen de su significado general, la Ley 17/2006 de 5 de junio tiene como objetivo prioritario ser la norma que dota a la radio y la televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantice su independencia, neutralidad y objetividad, estableciendo, además de los principios de regulación y prestación del servicio público, la estructura organizativa y funcional necesaria, y un modelo de financiación que les permita ejercer su función con eficacia, calidad y reconocimiento público. La nueva norma subraya una vez más, al igual que lo ya lo hiciera la Ley 4/1980, las diferencias en cuanto a misión y valores<sup>4</sup> que separan el funcionamiento de las entidades públicas con respecto a los operadores privados. Dentro de la reafirmación del carácter de servicio público de estas corporaciones de titularidad estatal, la labor legislativa se cierne especialmente sobre la necesidad de modificar el modelo de gestión financiera de modo que su rentabilidad contribuya a la calidad de la prestación del servicio.

En este punto, la Ley 7/2010 de 31 de marzo se muestra continuista con esa línea para lo que manifiesta “estar inmersa en el proyecto de reforma audiovisual del Gobierno”. Ambas leyes sitúan el marco de referencia inicial en los preceptos constitucionales (artículo 20) y en el desarrollo legislativo posterior efectuado por los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas españolas.

La Ley 17/2006 reconoce en su Título I de forma explícita su objetivo de regular el servicio público de radio y televisión de titularidad estatal, y manifiesta su intención de establecer “el régimen jurídico de las entidades a las que se encomienda la prestación de dichos servicios públicos”. Una vez definido este servicio de carácter esencial, se efectúa la encomienda a la Corporación RTVE para lo que se procede al mandato de creación de aquellos mecanismos de control de la gestión económica y de servicio público adecuados para asegurar transparencia y garantía en los derechos de los ciudadanos, especialmente a través de un Consejo Asesor, un Consejo de Informativos y la Comisión de Control Parlamentario (Título II, Capítulos II y III). La Ley apunta también la conveniencia de crear una autoridad audiovisual de control externo de la actividad de la radio y televisión de titularidad estatal para supervisar las funciones para las que fue creada (mediante informes con carácter confidencial).

## 2. EL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL<sup>5</sup> Y SU INFLUENCIA EN EL MODELO AUTONÓMICO

<sup>3</sup> Ley 17/2006 de 5 de junio, artículo 31: Recurso al endeudamiento.

<sup>4</sup> La BBC habla de “valores editoriales” entre los que están la imparcialidad, la exactitud, la consulta de fuentes, etc. Ello se recoge en la guía editorial de la corporación donde se explican todos estos conceptos en el contexto amplio de servicio público. La BBC señala junto con estos conceptos, aquellos mecanismos que el editor tiene a su alcance para comprobar la producción y asegurar la calidad del servicio, incluso cuando éste es de pago. En el caso de RTVE, por ahora, el servicio público esencial se contempla de forma gratuita.

<sup>5</sup> Este artículo se sitúa dentro del marco del proyecto de I+D+i: “Impacto de Internet en la redefinición del servicio público de las televisiones públicas autonómicas españolas” (Referencia del proyecto: CSO2009-11250/SOCI), aprobado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología para el periodo 2010-2012.

El servicio público de radio y televisión del Estado definido en la Ley 17/2006 de 5 de junio incluye una gama más amplia de servicios que los recogidos con carácter general para todo el sector por la posterior Ley 7/2010 de 31 de marzo. En concreto, en la primera se habla de “un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas que tiene 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; promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos”<sup>6</sup>. La función de servicio público comprende, según este texto, la producción de contenidos y la edición y difusión de canales generalistas y temáticos, en abierto o codificados, en el ámbito nacional e internacional, así como la oferta de servicios conexos o interactivos, orientados a los fines señalados anteriormente. Asimismo, se señala expresamente que forma parte de esta función de servicio público “contribuir al desarrollo de la Sociedad de la Información”, adaptando la tecnología necesaria y promoviendo los servicios interactivos para el ciudadano, evitando la discriminación por causa de discapacidad<sup>7</sup>. Al igual que los ciudadanos con algún grado de discapacidad, son objeto prioritario de este servicio, colectivos con riesgo importante de exclusión, público infantil y personas de la tercera edad.

La tecnología ha sido un factor determinante también en el cambio normativo. No sólo ha modificado los parámetros en los que se sustentó durante décadas la legitimidad de las cadenas públicas, sino que democratizó en cierto modo la producción de contenidos, su distribución y el acceso del público a ellos mediante otras pantallas, ésta vez privadas: “Por un lado los nuevos canales privados podían desempeñar las funciones propias de la televisión pública y las nuevas tecnologías permitían aumentar la oferta de contenidos, las vías de acceso y selección de los espectadores.”<sup>8</sup>

La impresión entre los operadores es, sin embargo, que “La ley está pensada para entornos tradicionales de televisión y no en el nuevo marco tecnológico, por lo que se impone la necesidad de crear un reglamento que determine las obligaciones de las operadoras... la ley transmite mucha sensación de ambigüedad con una notable falta de desarrollo”.<sup>9</sup> Un ejemplo de las contradicciones que recoge el texto legal es el hecho de que se establezcan líneas de protección al menor sin considerar excepciones como la que supondrían los contenidos para adultos en vídeo bajo demanda que se consumen a cualquier hora.

En la Ley 7/2010 de 31 de marzo, la definición de servicio público se ciñe a “la comunicación audiovisual” entendido como “un servicio de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a

<sup>6</sup> Ley 17/2006 de 5 de junio. Título I, artículo 2.

<sup>7</sup> Este es uno de los puntos más importantes sobre los que el legislador quiere aprovechar el desarrollo tecnológico que supone la digitalización de todos los sistemas de comunicación y las posibilidades que ofrece a las personas con discapacidad para acceder a información y servicios como cualquier ciudadano.

<sup>8</sup> <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/819/81911786024.pdf>

<sup>9</sup> Joaquín García Orbea, gerente de VoD y PPV en Telefónica de España. Jornadas profesionales “Análisis de la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual (7/2010 de 31 de marzo)”. Instituto de Fomento Empresarial, en colaboración con Panorama Audiovisual, 1 de junio de 2010 (Madrid). Se puede consultar en [www.panoramaaudiovisual.com](http://www.panoramaaudiovisual.com).

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.<sup>10</sup> Los prestadores de este servicio atenderán a los ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria. El objeto del servicio público con respecto a la producción, edición y difusión de canales de radio y televisión aparece redactado de forma análoga a la ley de 2006, con la inclusión de "servicios de información en línea". La Directiva 2007/65/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, 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, o "Servicios de medios audiovisuales sin fronteras" introduce la distinción entre servicios lineales y servicios no lineales. Los primeros designan los servicios de televisión tradicional, Internet y telefonía móvil que los telespectadores reciben pasivamente, y los segundos engloban los servicios de televisión a la carta que los telespectadores pueden

La influencia de internet en la re-formulación del servicio público en los medios de comunicación de titularidad del Estado queda asentada en la nueva ley general desde su preámbulo cuando señala "irrumpe Internet como competidora de contenidos" por lo que se hace necesaria una reordenación del sistema audiovisual y la creación de una entidad audiovisual independiente que elabore un listado de lo que es "servicio público". Ninguna de las televisiones autonómicas españolas desarrolla en profundidad este aspecto concretando su servicio en el concepto abierto e impreciso de "interés general".

Es importante en la nueva norma la defensa de este servicio plasmada en la prohibición de cesión a terceros de la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determinen los mandatos marco, encargados de elaborar la lista de eventos calificables de interés general. En cuanto a contenidos prioritarios para el cumplimiento de esta función, en el mandato marco de RTVE se muestra prioridad por la protección de colectivos sociales como la tercera edad, los menores o la infancia, al tiempo que se incluye como objetivo la participación activa de la mujer. En consonancia, se reservan espacios significativos a contenidos culturales, infantiles, deportivos (Juegos Olímpicos, motociclismo, fútbol, etc.), informativos, divulgativos y/o entretenimiento para todos los públicos (mención a magazines y reportajes), ficción, etc. Junto con los porcentajes de programación reservada para cada uno de los contenidos que configuran el servicio público, y que constituyen la base normativa para evitar la externalización de la producción<sup>11</sup>, se promueven por primera vez en el articulado las obras noveles, especialmente de jóvenes, así como las producciones nacionales.

Según la Ley General, el desarrollo y concreción de la función de servicio público audiovisual tendrá lugar cuando el Gobierno firme el correspondiente contrato programa con RTVE (en el plazo máximo de 180 días desde la entrada en vigor de la ley) para el cumplimiento de lo estipulado en los artículos 2 y 3 de la Ley 17/2006 de 5 de junio y en el artículo 9 de la Ley 8/2009 de 28 de agosto, sobre la financiación de la corporación. Es de esperar que una vez firmado éste, sirva de modelo "forzoso" a las corporaciones autonómicas por cuanto puede haber cambios en los porcentajes de programación ahora reflejados, en cuanto al control externo de la gestión del servicio público, la delimitación de funciones de la nueva figura "sancionadora" frente a las

<sup>10</sup> Ley 7/2010 de 31 de marzo: Título IV, artículo 40.

<sup>11</sup> Sobre este importante aspecto volveremos en el punto 5.

autoridades "auditoras", el sistema de cuentas que midan la transparencia en esa gestión pública, etc.

Uno de los aspectos reflejados en la ley general más novedosos en cuanto al cumplimiento del servicio público es la posibilidad de suscribir acuerdos entre prestadores públicos cuando se trate de emitir en abierto canales generalistas no temáticos (Artículo 40.2) y la emisión de este servicio por una Comunidad o Ciudad Autónoma en otra limítrofe con afinidades lingüísticas y culturales, mediante convenio (Artículo 40.3). Éste último precepto abre la posibilidad de que varias entidades públicas autonómicas o locales acuerden la difusión de contenidos en sus respectivos territorios con lo que ello supone de aumento de la programación, disminución de la producción propia de cada una de las implicadas e incluso de homogeneización programática, en lugar de pluralismo y diversidad. Es, además, una posibilidad plausible por cuanto supone de salvavidas para muchas entidades que ven peligrar su supervivencia en el actual escenario de encendido digital y desarrollo de la TDT, la HDTV y la DVB-H.

El artículo 40 de la ley general es el que más ampliamente menciona a las Comunidades Autónomas confiriéndoles un papel de responsabilidad de la prestación del servicio público al unísono con el de RTVE. Los paralelismos son, empero, más evidentes en las función de control de estos organismos por parte del Parlamento, a través de los contratos programa que han de firmar para periodos inferiores a los nueve años para los que se establecen normativamente los objetivos generales del servicio público<sup>12</sup>.

Los límites para los prestadores de servicio público audiovisual de titularidad pública se recogen en el artículo 42 de la Ley General, donde destacan la prohibición de participar en el capital social de prestadores privados del servicio de comunicación audiovisual, la mención expresa a que la gestión de éstos deberá realizarse conforme a criterios de transparencia empresarial, el anuncio de la creación de un órgano de control de la prestación del servicio público, y restricción a un 25% del espacio radioeléctrico para su actividad: "En el ámbito de cobertura estatal, el Estado no podrá reservar o adjudicar a los prestadores de titularidad pública más del 25 por ciento del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de televisión en el ámbito estatal, de acuerdo con el Plan Técnico Nacional correspondiente. En el caso de las emisoras radiofónicas de ámbito estatal, el Estado no podrá reservar a los prestadores de titularidad pública estatal más del 35% del espacio radioeléctrico disponible para el servicio de radiodifusión, de acuerdo con el Plan Técnico Nacional correspondiente."<sup>13</sup>

### 3. UN CAMBIO EN LAS ESTRUCTURAS

La organización tanto estructural como de control de la Corporación RTVE, unido al artículo 42 de esta misma Ley (por la que se prevén la posible desaparición de la corporación, su fusión o adquisición, con el único permiso del Consejo de Ministros) rompe el blindaje que suponía la Ley 4/1980 de 10 de enero que a pesar de depositar en manos del Gobierno varias facultades de control del ente público que pasan ahora al Parlamento, no disponía en ningún momento la posibilidad de que los medios de

---

<sup>12</sup> El contrato programa de la Corporación RTVE fue presentado por el entonces Director de RTVE, Luis Fernández, en 2008, para un periodo inicial de tres años y en él se contemplaba especialmente el modo de financiación, control y gestión externa de la radio televisión estatal, así como el porcentaje de los géneros de programación por cada uno de los canales generalistas de titularidad estatal.

<sup>13</sup> Ley 7/2010 de 31 de marzo General de la Comunicación Audiovisual, artículo 42: 4.

titularidad pública pudieran cambiar de naturaleza jurídica. Si el anterior Estatuto de la radio y la televisión de 1980 constituía "las normas básicas del régimen de los servicios públicos de radiodifusión y televisión que serán de aplicación en todo el territorio nacional" (Título I, Artículo II.1) y queda derogado por efecto de esta reforma, parece plausible pensar que la voluntad legislativa es de sustitución efectiva de la una por la otra, cuestión que se ve subrayada por la profusión con la que en la Ley 17/2006 se especifican las funciones de servicio público, organización mercantil, conversión laboral del personal, mecanismos de control interno y externo, etc. La Ley 7/2010 de 31 de marzo se muestra, de nuevo, además de continuista con ésta, más preocupada por el establecimiento de pautas que aseguren la transparencia empresarial y aumenten la seguridad jurídica de las empresas audiovisuales<sup>14</sup>, sin perjuicio de los derechos y garantías que corresponden a los ciudadanos.

Así lo entendieron la TVC y el CAC quienes criticaron duramente el Proyecto de Ley cuando fue aprobado en 2009 por el Consejo de Ministros. El sector audiovisual catalán representa casi un tercio del total del negocio audiovisual de toda España y es, además, el más regulado<sup>15</sup>. El presidente de la CCMA, Albert Sáez, considera que la Ley General es una norma "incompatible" con las leyes catalanas que regulan este sector en la actualidad<sup>16</sup>. La creación de una autoridad audiovisual nacional (CEMA), o la Agencia del Cine, puede considerarse una intromisión en las decisiones de los respectivos consejos autonómicos, como es el caso del catalán, máxime tratándose, como es el caso, de un órgano sancionador.

La Ley General de la Comunicación Audiovisual sigue las directrices de interpretación de algunos conceptos marcados y definidos por el extinto Estatuto de radio y televisión, al continuar nombrando a los medios de comunicación audiovisual en términos de radiodifusión y televisión. Aunque presenta la novedad de incluir "los servicios interactivos" no está claro si contempla Internet como medio audiovisual o como servicio de valor añadido a la radio y la televisión.

De acuerdo con lo fijado en el primer mandato marco de la Corporación RTVE, de 7 de diciembre de 2007, por el que se concretan los objetivos generales y líneas estratégicas del servicio público esencial de la radio y televisión de titularidad estatal (con una vigencia de 9 años), y los términos del contrato programa presentado en 2008 con el Gobierno por tres años, con el objetivo de sanear las cuentas de la entidad, parece evidente que el modelo normativo que se desprende de esta reforma es el que habrán de seguir las radio-televisiónes autonómicas por cuanto son las entidades depositarias de la misión de servicio público en las respectivas CCAA según determinaba la Ley 4/1980 en su Artículo II.b, desarrollado posteriormente en los actuales Estatutos de Autonomía y la actual normativa corrobora. La Ley 7/2010 incluye a estas entidades, cuestión que no hacía la ley de 2006, y lo hace para alinear sus derechos y responsabilidades en el ejercicio de sus funciones hacia el ciudadano (como garante de sus derechos de información y acceso a contenidos audiovisuales<sup>17</sup>).

---

<sup>15</sup> La CCMA, que engloba la televisión y la radio públicas catalanas, cuenta con su propia ley reguladora y su propio consejo audiovisual, el CAC.

<sup>16</sup> <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/10/barcelona/1257876033.html> (Consultado en mayo de 2010).

<sup>17</sup> Es importante en este punto la constancia expresa (Título IV) del fomento de la diversidad lingüística y cultural.

#### 4. UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN

La Ley 17/2006 de 5 de junio establece, siguiendo indicaciones de la Comisión Europea, la necesidad de cambiar el modelo de gestión financiera de la nueva Corporación RTVE con el propósito de salir de la situación de grave endeudamiento que padecía la entidad desde 1997 y acabar con la doble financiación que tantas veces esgrimieron los agentes privados para tratar de deslegitimar la función de carácter público del grupo. Una de las consecuencias más mencionadas ha sido la eliminación de la publicidad de la programación televisiva, línea que puso en marcha anteriormente en Francia Nicolás Sarkozy.

La Ley española reconoce al Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales como aquellas legitimadas para, en el ámbito de su competencia, determinar el sistema de financiación de su servicio público de comunicación audiovisual, aunque recorta la publicidad, "Los servicios de interés económico general de comunicación audiovisual radiofónica, televisiva, conexos e interactivos de titularidad estatal no admitirán ninguna forma de comunicación comercial audiovisual, ni la emisión de contenidos audiovisual en sistemas de acceso condicional, sin perjuicio de las excepciones que su normativa específica de financiación establezca", y además señala que "Los prestadores de televisión de titularidad pública no podrán dedicar canales exclusivamente a emitir comunicación comercial".<sup>18</sup>

La retirada de la financiación publicitaria es, sin embargo, una medida que genera problemas inmediatos para las arcas de las cadenas públicas que se ven abocadas a pedir dinero a organismos superiores. El 25 de junio de 2008, el presidente francés, Nicolas Sarkozy, anunció la progresiva supresión de la publicidad en la televisión pública francesa a partir del 1 de enero de 2009, que sería financiada con gravámenes a los operadores de telefonía e internet y a los ingresos publicitarios de las cadenas privadas (modelo que supuso una fuente de inspiración para el Ejecutivo español): "Recientemente, el Tribunal General de la Unión Europea ha determinado que la ayuda estatal de 150 millones de euros concedida al ente público de televisión francés en 2008 tras el anuncio de la supresión de las emisiones publicitarias es compatible con el derecho europeo<sup>19</sup>. Con esta sentencia, el tribunal da la razón a la Comisión Europea, que el 16 de julio de 2008 autorizó esta dotación de capital por considerar que estaba destinada a cubrir los costes del servicio público prestado por France Télévisions, propietaria de las cadenas France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô y RFO.

Por último, con el fin de cuantificar el coste neto del servicio público de comunicación audiovisual, se aboga desde el articulado por una gestión transparente, con cuentas separadas que informen a los órganos correspondientes, de la capacidad de generar y mantener el negocio y de la calidad del servicio ofrecido: " los prestadores de este servicio deben disponer de separación de cuentas por actividades así como llevar un sistema de contabilidad analítica que separe la imputación de ingresos y costes de la actividad de servicio público, de los contenidos comerciales y de las restantes actividades. Igualmente, los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual deberán proceder progresivamente a la separación estructural de sus actividades para garantizar los precios de transferencia y el respeto a las condiciones de mercado. Todo ello conforme a lo dispuesto en la Ley 4/2007, de 3 de abril, de

<sup>18</sup> Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, Artículo 43: 1 y 2.

<sup>19</sup> La sentencia desestima los recursos impuestos por las cadenas privadas de la competencia Métropole télévision (M6) y Télévision française 1 (TF1), que había solicitado la anulación de la decisión del Ejecutivo comunitario.



Transparencia".<sup>20</sup> La autoridad audiovisual competente determinará un procedimiento de control periódico de la financiación pública que reciban los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual, así como las medidas de reequilibrio necesarias para que su destino sea el establecido en la Ley.

## 5. EL NUEVO MARCO LEGAL DEL AUDIOVISUAL Y LAS AUTONÓMICAS ESPAÑOLAS

En el panorama televisivo actual, con la presencia de nuevos operadores, las cadenas autonómicas han de hacer frente a una dura competencia entre más oferta de contenidos y más canales, especialmente privados. Las televisiones autonómicas agrupadas en la FORTA tienen una cobertura estimada del 88,6% del territorio nacional, su audiencia potencial es de 37,6 millones de españoles, y la cuota media de mercado ronda el 15% desde el año 2007. El pilar básico de este modelo de operador es la proximidad al público. Desde ese mismo año, las cadenas autonómicas dedican un 40% más de programación al cine que el grupo de nacionales y un 32% más a contenidos de carácter cultural, sin olvidar la especial atención a los más pequeños con contenedores específicos tanto en castellano como en lengua propia, y las apuestas por las producciones de ficción propias: "Todo ello pone de relieve el insustituible papel de las de las televisiones autonómicas, protagonistas de un fenómeno de comunicación sin el cual nuestro entorno cultural y social sería totalmente distinto".<sup>21</sup>

Las radios y televisiones autonómicas están configuradas como servicios públicos e inspiradas en los principios de objetividad, imparcialidad y veracidad de las informaciones, en el respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico, el respeto a todas las libertades que reconocen la Constitución y los diferentes estatutos de autonomía, la protección de la infancia y la juventud y la separación entre información y opinión. Tienen, además, el objetivo principal de atender a la más amplia audiencia y el compromiso de ofrecer calidad, diversidad, innovación y exigencia ética, desde una perspectiva de proximidad pero con una visión universal, así como prestar atención a los asuntos de especial interés público y desarrollar nuevos servicios conexos o interactivos. La experiencia de las radios y televisiones autonómicas ha puesto de manifiesto también que han sido y están siendo herramientas fundamentales en el desarrollo de la estructura autonómica del Estado, especialmente en lo que supone la cohesión territorial y social de cada Autonomía, el desarrollo y difusión de las culturas -y las lenguas- propias, la presencia y proyección de los municipios y colectivos sociales de cada región y, en definitiva, la personalidad e identidad de cada comunidad autónoma. Además, en cada comunidad se ha generado, y continúa haciéndolo, un tejido industrial y empresarial importante del sector audiovisual.

La aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 31 de marzo de 2010 afecta normativamente a estas entidades por cuanto deroga la llamada Ley de los Terceros Canales, génesis de la actual disposición radiotelevisiva autonómica, como parte fundamental del desarrollo constitucional en materia de derechos de los ciudadanos. Desde algunas radiotelevisiones públicas autonómicas, se considera que el nuevo marco jurídico representa una clara tendencia a la desregularización y liberalización del sector.

Uno de los aspectos que más cambios tuvo durante la tramitación parlamentaria del nuevo texto es el que fija que los prestadores del servicio televisivo de cobertura

<sup>20</sup> Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, Artículo 43: 5.

<sup>21</sup> Reunión de la FORTA en Oviedo: octubre de 2008.

estatal o autonómica deben contribuir anualmente a la financiación anticipada de la producción europea de películas y series, así como documentales y películas y series de animación, con el 5% de los ingresos devengados en el ejercicio anterior, índice que se eleva al 6% para los prestadores de titularidad pública. Como mínimo, el 60% de esta obligación de financiación, y el 75% en los prestadores públicos, deberá dedicarse a películas cinematográficas. De esta inversión, por lo menos la mitad deberá aplicarse a obras de productores independientes. Del 40% o el 25% restante, en el caso, la mitad deberá ser películas o miniserias para televisión. En todo caso, el 60% de la financiación conjunta previsto en este artículo se destinará a la producción en alguna de las lenguas oficiales de España.

#### **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS:**

AZURMENDI, A. (2007): "Televisión Española (TVE): la reforma de RTVE", en *La reforma de la televisión pública española*, dirigido por Ana Azurmendi). Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 269-334.

GECA (2008): Anuario de Televisión. Madrid.

Jornadas profesionales "Análisis de la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual (7/2010 de 31 de marzo)". Instituto de Fomento Empresarial, en colaboración con Panorama Audiovisual, 1 de junio de 2010 (Madrid). Se puede consultar en [www.panoramaaudiovisual.com](http://www.panoramaaudiovisual.com).

Ley 17/2006 de 5 de junio.

Ley 7/2010 de 31 de marzo

[http://www.revistalatinacs.org/09/art/24\\_823\\_42\\_ULEPICC\\_11/Medina\\_y\\_Ojer.html](http://www.revistalatinacs.org/09/art/24_823_42_ULEPICC_11/Medina_y_Ojer.html)

MATEO, DE, R., y BERGÉS, L., Los retos de las televisiones públicas. Financiación, servicio público y libre mercado (Comunicación Social, Sevilla-Zamora 2009).

Medina, M. y Ojer, T. (2009): Valoración del servicio público de televisión. Comparación entre la BBC y TVE. *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, páginas 275 a 299. La Laguna (Tenerife): recuperado el 12 de julio de 2010.

MORAGAS, DE, M., y PRADO, E., *Repensar la televisión pública en el contexto digital*,

2001, en el "Portal de la Comunicación" [www.portalcomunicacion.com/esp](http://www.portalcomunicacion.com/esp),

recuperado el 12 de julio de 2010.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN, I+D+i, titulado "Impacto de Internet en la redefinición del servicio público de las televisiones públicas autonómicas españolas" (Referencia del proyecto: CSO2009-11250/SOCl), aprobado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología para el periodo 2010-2012. IP, Juan Carlos de Miguel Bustos.

<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/819/81911786024.pdf>

<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/10/barcelona/1257876033.html>

<http://www.telecinco.es/telemania/detail/detail23758.shtml>