

LA FINANCIACIÓN DE LAS TELEVISIONES AUTONÓMICAS EN ESPAÑA

- una introducción -

La historia de la radiotelevisión en España, y en particular de la televisión, es hasta 1983 la historia de la Televisión Española (TVE). A esta etapa sucederá una intermedia con la aparición de las televisiones autonómicas, y sólo a partir de 1989, con el comienzo de las emisiones de las televisiones privadas, el panorama español comenzará a ser semejante al de la mayoría de los países de la Europa comunitaria.

Cuando aparece la televisión pública en España en 1956 se concibe como un servicio público esencial, calificación ésta que se incluirá en el Estatuto de la Radio y la Televisión (Ley 4/1980, de 10 de enero) y que permanece hasta nuestros días. La incipiente Radiotelevisión Española (RTVE) se financiará íntegramente con cargo a los presupuestos generales del Estado para afrontar sus gastos de explotación y otro tanto sucederá con las importantes inversiones destinadas a la red de comunicaciones, centros emisores, etc... La historia de la radiotelevisión pública desde la perspectiva de su financiación será hasta principios de los años ochenta la historia de una monumental subvención.

Sin embargo, en 1982 la coincidencia de un considerable crecimiento económico en España, así como de la demanda publicitaria, convirtió los ingresos publicitarios en fuente de financiación suficiente para que la RTVE afrontara la totalidad de sus gastos presupuestarios.

Cuando en 1983 aparecieron en el mercado las RTV autonómicas su escasa dimensión les hizo incapaces de competir de inmediato con el gigante empresarial que era RTVE, de modo que la participación de las RTV autonómicas en el mercado publicitario sería escasa a principios de la década de los años 80, afrontando su financiación fundamentalmente en base a las subvenciones públicas.

El fenómeno televisivo en España no se ha construido en función del mercado publicitario, es decir, pensando en la publicidad como medio de financiación, que se ha convertido en el más importante, sino que ha atendido a otros parámetros, a exigencias culturales y políticas, de modo que casualmente en los años 80 se cruzaron presupuestos de la RTVE e ingresos publicitarios, pero la RTVE no confeccionó en caso alguno sus presupuestos en función de los ingresos publicitarios previstos.

Con las RTV autonómicas sucedió otro tanto. Nacieron por razones fundamentalmente políticas y en base a la financiación pública, hasta el punto de que en la actualidad todas ellas siguen recibiendo subvenciones de las administraciones autonómicas en mayor o menor medida.

Como ya se ha mencionado anteriormente, a lo largo de los años 80 nacieron seis televisiones autonómicas, a los que siguieron más tarde otras dos, una en los años 90 y otra a principios del nuevo siglo¹. Las leyes de creación que ampararon la constitución de estas televisiones autonómicas son las siguientes:

¹ Por la Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, se prevé, además, la creación del Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias. Por último, en marzo de 2003 el Gobierno central concedió los terceros canales de televisión a Extremadura y Baleares. En el caso de Extremadura será la empresa pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales la titular de la concesión de

- Ente Público Radiotelevisión Vasca (Ley de creación 5/1982, de 20 de mayo)
- Ente Público Corporación Catalana de Radio y Televisión (Ley de creación y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña 10/1983, de 30 de mayo)
- Compañía de Radio-Televisión de Galicia (Ley de creación 9/1984, de 11 de julio)
- Ente Público de Radio-Televisión Madrid (Ley de creación, organización y control parlamentario 13/1984, de 30 de junio)
- Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana (Ley de creación y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad Valenciana 7/1984, de 4 de julio)
- Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía (Ley de creación y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión gestionados por la Junta de Andalucía 8/1987, de 9 de diciembre)
- Ente Público Radiotelevisión Canaria (Ley de creación 8/1984, de 11 de diciembre, de Radiodifusión y Televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias)
- Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha (Ley de creación 3/2000, de 26 de mayo).

En todos los casos las televisiones autonómicas fueron constituidas como sociedades anónimas con capital exclusivamente público. Son gestionadas a través del ente público respectivo, que es una entidad con personalidad jurídica propia, regulada por su ley de creación. Los órganos del ente público son los siguientes:

- Un consejo de administración, cuyos miembros son elegidos por el parlamento autonómico siguiendo proporcionalmente las mayorías parlamentarias
- Un director general, que es el órgano ejecutivo del ente, y que es nombrado por el Gobierno autonómico (salvo en el País Vasco, donde lo nombra el Parlamento)
- Las sociedades gestoras (la televisión y la radio autonómicas)
- Un consejo asesor.

El régimen presupuestario es, con algunas singularidades, para todas las radiotelevisiones públicas el de la Ley General Presupuestaria. En cuanto al sistema de financiación, el artículo 32 del Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980 establece que “el Ente Público RTVE se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realice” y sigue diciendo, en relación a las sociedades gestoras de radiodifusión y televisión, que en el primer caso la financiación se hará mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado e ingresos comerciales propios y en el caso de la Televisión Española “mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, la comercialización y venta de sus productos, una participación limitada en el mercado de la publicidad y, en su caso, mediante una tasa o canon sobre la tenencia de receptores que inicialmente sólo gravará la de los televisores en color”.

Por lo que se refiere a las radiotelevisiones autonómicas, la Ley Reguladora del tercer canal de televisión (46/1983, de 26 de diciembre), prevé, además de la sumisión de los presupuestos a la normativa general presupuestaria, que “la financiación del funcionamiento efectivo del tercer canal de televisión se hará mediante subvenciones

dominio público radioeléctrico necesaria para la prestación del servicio de difusión de televisión. En el caso de las Islas Baleares la titular de la concesión será el Ente Público de Radiotelevisión de les Illes Balears.

consignadas en los presupuestos de las comunidades autónomas, la comercialización y venta de sus productos y la participación en el mercado de la publicidad”.

Por su parte, las leyes autonómicas, al regular los presupuestos y financiación, se refieren, con mayor o menor precisión, a las tres fuentes de financiación antes referidas. Las ocho televisiones autonómicas que operan en la actualidad disponen, prácticamente, de las mismas fuentes de financiación que tiene Televisión Española, si se exceptúa la tasa de recepción que nunca fue regulada y no se sabe si lo va a ser algún día².

Este modelo de financiación no ofrecía contradicciones en época del monopolio de RTVE, ni en la situación breve y transitoria de oligopolio de las televisiones públicas (estatal y autonómicas), pero con la aparición desde 1990 de las televisiones privadas (es la Ley 10/88, de 3 de mayo, la que da vía libre a la televisión privada en España y en agosto de 1989 se adjudicaron las tres licencias que salieron a concurso, siendo beneficiarios Antena 3, Tele 5 y Canal +) la fórmula mixta de financiación de las televisiones públicas comienza a ser difícil de explicar coherentemente. Durante la primera década de vigencia del Estatuto de la Radio y la Televisión, se había consolidado un sistema de financiación de RTVE que, a diferencia del inicialmente previsto en el propio Estatuto, se sustentó sobre la publicidad emitida por Televisión como principal recurso con que se financiaron todas las actividades del grupo. Este sistema de financiación había sido posible por la situación de monopolio del cual durante todo este tiempo había disfrutado TVE y que le había permitido aprovechar, casi en solitario, la fuerte expansión del mercado publicitario, cuyo crecimiento en esta década había sido incluso muy superior al general de la economía española. La aparición de las radiotelevisiones autonómicas y, en mayor medida, de las televisiones privadas suponía la quiebra de este modelo y la situación actual ofrece pocas dudas: la financiación privada de las televisiones españolas, basada fundamentalmente en la publicidad, es insuficiente para cubrir sus presupuestos de gastos. Si en la actualidad hubiera que financiar a la totalidad de las televisiones públicas y privadas con cargo a ingresos publicitarios habría que decir inmediatamente que la “tarta de la publicidad televisiva” no daría para todos³. Las televisiones privadas, que tienen un fin lucrativo, es decir, se crearon para obtener unos beneficios, se quejan en ese sentido del régimen privilegiado del que gozan las televisiones públicas, las cuales se pueden financiar por doble vía: las subvenciones presupuestarias y su actividad comercial. Las televisiones privadas entienden que se encuentran en condiciones de inferioridad frente a las televisiones públicas, dado que se financian solamente a través de su gestión comercial o por medio de las suscripciones de

² España es uno de los pocos Estados miembros de la Unión Europea que no tiene establecido un canon sobre la tenencia de receptores de televisión o radio; este canon está ampliamente generalizado entre los países de su entorno, donde se configura como un recurso público que el Estado impone, justificando esta imposición en la necesidad de financiar unos servicios públicos que proporcionan información, cultura y esparcimiento mediante la radio y la televisión.

³ Según un estudio realizado recientemente por InfoAdex, la inversión publicitaria en los medios de comunicación convencionales (prensa, radio, televisión, cine, Internet, publicidad exterior) alcanza en el año 2003 la cifra de 5.570 millones de euros y la televisión es el sector mediático que más inversión publicitaria atrae (41,6 %). Dentro de las televisiones de ámbito nacional, TVE se llevó la mayor parte del pastel de la inversión (697 millones de euros), por delante de las televisiones privadas: Tele 5 (644), Antena 3 (552) y Canal + (33), esta última combinando publicidad con las suscripciones de los abonados como fuente de financiación tratándose de una televisión de pago. En cuanto a las televisiones autonómicas, la catalana TV-3 encabeza la lista con 131 millones. A continuación figuran Telemadrid (69 millones), la andaluza Canal Sur (48), la valenciana Canal 9 (38), la vasca ETB (24), TV-Galicia (23), TV Canarias (6) y el canal autonómico de Castilla-La Mancha (3,9).

los abonados en el caso de las televisiones de pago. De hecho, Tele 5 y Antena 3 presentaron dos denuncias en 1992 y 1993 respectivamente ante la Comisión Europea contra RTVE sobre la posible competencia desleal del ente público. Bruselas se resistió entonces a abordar el espinoso expediente, pero una sentencia del Tribunal de Justicia de Primera Instancia de la Unión Europea exigió que la Comisión se pronunciase al respecto. Tras una investigación iniciada en 1999, los servicios de la Dirección General de Competencia de la Comisión concluyeron a finales de 2003 que los subsidios que recibe RTVE como ayuda directa responden al servicio público que presta e incluso podrían aumentarse, pero exigen que el Estado deje de garantizar la deuda del ente, dado que estas ayudas indirectas, bajo la forma de avales, distorsionan la competencia en un sector donde las televisiones públicas conviven con las privadas, que carecen de ese tipo de garantías financieras. Según los criterios de la DG IV, en las compañías como RTVE, que compaginan el servicio público con una actividad comercial, los avales sólo pueden beneficiar al primero. Si la contabilidad analítica no permite discernir el beneficiario de los avales, la Comisión puede imponer una separación jurídica de las diferentes áreas de negocio⁴.

Bruselas no se ha pronunciado expresamente sobre la deuda⁵ que arrastran cuatro televisiones autonómicas que son la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, Radiotelevisión Valenciana, Radiotelevisión Madrid y la Compañía de Radiotelevisión de Galicia, aunque éstas se encuentran en la misma situación que RTVE. La única diferencia es que, hasta el momento, nadie ha denunciado ante la Comisión Europea la situación de las cadenas regionales. En lo que se refiere a las otras dos grandes televisiones regionales, la andaluza y la vasca, hasta ahora no han recurrido al endeudamiento. Sus presupuestos se han nutrido siempre de las subvenciones de la administración y de los ingresos propios.

En España se critica cada vez más que las televisiones públicas recurran al endeudamiento o que todavía necesiten de la subvención con cargo al presupuesto estatal o autonómico para poder subsistir. Una cuestión planteada frecuentemente es si los presupuestos públicos deben seguir soportando el déficit de dichas televisiones, que parece sin límite en el tiempo, sobre todo si se opina que el mercado publicitario no da para más. Aquí no falta la opinión de quienes consideran que las televisiones autonómicas deberían privatizarse⁶.

⁴ Entre los criterios que utiliza la DG IV para evaluar si una cadena pública vulnera la libre competencia figura el de asegurar la transparencia (financiera), aparte de los criterios de comprobar si existe una ley que fije las obligaciones de la cadena en su misión de servicio público, de evaluar hasta qué punto se ofrece servicio público y de determinar si las subvenciones pueden ser toleradas y examinar si la financiación pública es proporcional a los costes empleados por la cadena para cumplir su función pública. Para asegurar esa transparencia se propone la aplicación de sistemas de contabilidad separados para los operadores con financiación mixta, es decir, los operadores públicos deben disponer de una contabilidad separada de su actividad pública respecto de la puramente comercial.

⁵ Según un reciente estudio CCRTV (Cataluña), RTVV (Valencia), RTVM (Madrid) y CRTVG (Galicia) suman una deuda superior a los 1.400 millones de euros, aunque con diferencias sustanciales entre ellas.

⁶ Aquí conviene mencionar un proyecto de externalización de la gestión de la televisión autonómica valenciana (Canal 9) impulsado por el Gobierno autonómico a partir del año 2003 y que llevó al consejo de administración de Radio Televisión Valenciana (RTVV) a acordar, a finales de marzo del mismo año, la licitación del suministro de los contenidos audiovisuales, los informativos y la intermediación publicitaria. Estos concursos fueron impugnados por sindicatos, oposición y varios colectivos profesionales por entender que se trataba de un proyecto de privatización de una parte sustancial de la gestión de la televisión autonómica y de naturaleza pública que no se ajustaba a derecho. Un juez ha estimado recientemente un recurso contencioso-administrativo presentado por un sindicato y su sentencia anula el acuerdo de convocar

Las opiniones contrarias alegan que los poderes públicos tienen como atribución y deber esencial la protección de la cultura (incluyendo en algunos casos el objetivo de la normalización lingüística) y, por consiguiente, la televisión no puede reducirse a esquemas economistas o de rentabilidad privada. En este contexto señalan que son precisamente las televisiones autonómicas las que pueden prestar a los ciudadanos el mejor servicio público. Pero, por otro lado, las comunidades autónomas se resisten a cubrir la totalidad de los presupuestos de sus sociedades de televisión mediante subvenciones con cargo a los fondos públicos que administran, cuando pueden lograrlo, al menos en una parte, a través de la publicidad. Y si se ven obligados a subvencionarlos lo hacen restringiendo su cuantía en la medida de lo posible para forzar a los gestores de sus televisiones a obtenerlos del mercado. Esta situación obliga a los gestores de las televisiones autonómicas a entrar en la cadena de la televisión comercial (programas populares de entretenimiento – audiencia suficiente – publicidad), con lo que se llega a la consecuencia de que o bien desaparecen los programas de servicio público o bien son llevados a horarios de poca audiencia casi olvidados por los anunciantes.

Por otra parte, España es uno de los pocos países de la Unión Europea donde no existe noción legal alguna sobre qué se debe entender por servicio público y esa definición resulta esencial teniendo en cuenta los criterios que utiliza la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea para evaluar si una cadena pública vulnera la libre competencia.

Y en cuanto a la financiación de las televisiones públicas y, entre ellas, las autonómicas, últimamente los debates se centran en la búsqueda de nuevas fórmulas, como la implantación del denominado “contrato-programa”, consistente en la gestión privada, sin coste para el erario público, de segmentos de la programación, una vez asegurada la necesaria oferta como servicio público⁷. La posibilidad de financiación con canales o programas de pago y otras formas más mercantiles que aparecen con las nuevas tecnologías (televisión digital por ondas terrestres, plataformas digitales por satélite, televisión por cable...) también están siendo incorporadas a un debate que, por causa de los altos déficits generados por las televisiones públicas o debido al alto grado de endeudamiento de algunas de ellas, seguirá acaparando el interés público en el futuro.

Documento elaborado por la Secretaría General de EURORAI

Marzo de 2004

los tres concursos, ya que vulnera preceptos de la Ley de Creación de RTVV y de la Ley del Tercer Canal. Esta sentencia ha sido recurrida por el consejo de administración de RTVV. Los tribunales todavía deben resolver contenciosos de la oposición y de varios colectivos profesionales.

⁷ De hecho, dentro del modelo autonómico, los mecanismos de financiación no son uniformes, pero existe un común denominador: todas las cadenas integradas en la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas) se nutren de subvenciones mediante aportaciones directas o a través del llamado contrato-programa.