

Televisiones Autonómicas. Reforma promovida por la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual



Ana Azurmendi
Nereida López
Juan Luis Manfredi

Introducción

La actualidad informativa sobre las televisiones autonómicas¹ sitúa a los operadores públicos en el ojo del huracán. Desde el Gobierno –Ministerio de la Presidencia- se ha planteado la posibilidad de abrir el debate sobre su futuro, en particular, en aquellas de las Comunidades Autónomas que no tienen una lengua propia. Además, UTECA, la asociación de las televisiones nacionales comerciales, insiste en presentar como una opción –como la mejor opción- la privatización de las televisiones autonómicas y la renuncia de éstas a la publicidad. Por si fuera poco, aún existe otro frente: el de la conflictividad laboral, e incluso jurídico-laboral en algunas de estas televisiones, que prelude los ajustes económicos a los que de forma inevitable deberán enfrentarse.

Las pretensiones de UTECA responden a sus propias estrategias de negocio en el entorno digital, sin que esto signifique irracionalidad en sus planteamientos sobre las televisiones autonómicas públicas. Todo lo contrario: si algo debe reconocerse a UTECA es el realismo más absoluto en sus observaciones: ¿Alguien puede negar que la digitalización televisiva –y la correspondiente multiplicación de canales- ha tenido como consecuencia una bajada de audiencias en todas las televisiones? ¿Que, por ese reparto de la audiencia, la publicidad también se ha fragmentado? ¿Que el nuevo entorno digital exige cambio de estrategia y posiblemente un cambio de modelo televisivo –público o comercial?

Pero no sólo UTECA tiene argumentos sobre la radiodifusión pública, también las televisiones autonómicas –por el peso mayor de la televisión no se menciona la radio- tienen los suyos, desde su propia aproximación al nuevo contexto audiovisual; puesto que afrontan el reto de mantener su identidad como televisión de proximidad en un marco de comunicación que, de manera potencial, es global; y, además, se encuentran con una competencia por parte de las televisiones comerciales mucho más agresiva, en la medida en que, en cada Comunidad Autónoma, la oferta televisiva se ha multiplicado de manera considerable. Desde otro punto de vista, la crisis económica de los últimos años les obliga a un difícil recorte de gastos.

Para las televisiones públicas europeas, en los primeros años de la década 2000, sobrevivir era cuestión de:

A) responder a los cambios de usos de los consumidores

- B) asimilar la revolución tecnológica,
- C) continuar ofreciendo un servicio público, y
- D) aprovechar las nuevas posibilidades de financiación que permite la era digital (*White Paper for the Reform of BBC "A public service for all: the BBC in the digital age"* pp.309-317).

En esa línea acometieron sus grandes reformas la BBC, RTVE, TV FRANCE, RTÉ (Irlanda) y la RTP (Portugal). Ahora ha llegado el turno a las televisiones públicas autonómicas, para quienes sobrevivir es tanto cuestión de redefinir su propia identidad como servicio público y cumplir con las leyes de la competencia, como de adaptarse a los cambios impuestos por la evolución mediática.

Con el objeto de discernir cuáles son las líneas de reforma propuestas por la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, sobre la radiodifusión pública autonómica se estudiarán aquellos aspectos que, desde el texto legal, se refieren de forma general o más concreta a las televisiones y radios públicas autonómicas, sin olvidar la normativa europea que ha inspirado gran parte del nuevo estatuto jurídico audiovisual en España.

1. La regulación europea y española del audiovisual que condiciona la reforma de las televisiones autonómicas

1.1. La regulación europea del audiovisual sobre las televisiones de servicio público: Protocolo sobre la Radiodifusión Pública (1997) del Tratado de Amsterdam y la Directiva de Servicios Audiovisuales de Comunicación (2007)

Para comprender en su adecuado contexto el movimiento reformador de las televisiones públicas autonómicas es necesaria la referencia a la iniciativa europea a favor de la radiodifusión pública. Su expresión más importante es el Protocolo "sobre el sistema de Radiodifusión Pública"², anexo al Tratado de Ámsterdam de 1997 (en vigor desde mayo de 1999), en el que se señalaba que la radio y la televisión públicas en "los Estados miembros está directamente relacionado con la democracia, las necesidades sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo en los medios de comunicación". Aspectos cruciales que quedarían desatendidos si la radiodifusión pública no estuviera presente en los países europeos. Esta apuesta manifestada en un Protocolo anexo a los tratados constitutivos de la Unión Europea indica la relevancia que se atribuye a la radio y televisión públicas. Son los Estados miembros quienes tienen "la competencia para definir y organizar su propia radiodifusión, y para proveer su forma de financiación"; y acerca de esta última se establecen tres condiciones: podrá haber financiación pública siempre que realmente se trate de una televisión y una radio de servicio público, en segundo lugar que se ajusten a las normas del mercado, y por último, que sea respetuosa con las leyes de la competencia.

Un año después del Protocolo sobre "el Sistema de Radiodifusión Pública", en 1998, la Dirección General de la Comisión europea sobre *Sociedad de la Información y Medios de Comunicación*, publicó el "Informe del

Grupo de Alto Nivel sobre la Política Audiovisual”³, donde se incluían aspectos más concretos sobre el contenido del Protocolo sobre el Sistema de Radiodifusión Pública. En particular, se señalaba sobre la financiación a los medios de comunicación públicos:

- A) Los fondos públicos destinados a la Radiodifusión Pública.
1. Deben ser proporcionados a las necesidades de financiación de las radios y televisiones públicas de manera que éstas puedan cumplir sus misiones de servicio público.
 2. Se exigirá transparencia total en sus contabilidades con el fin de controlar esa proporcionalidad.

B) La Radiodifusión pública no cumple su función de servicio público cuando es un medio de comunicación marginal, todo lo contrario: debe ser fuerte en su contexto de competencia con las televisiones comerciales; y ser fuerte significa tener grandes audiencias.

Si el Protocolo “sobre el Sistema de Radiodifusión Pública” y el “Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Política Audiovisual” son los precedentes del movimiento de reforma de los operadores públicos de radiodifusión, la Directiva 2007/65/CE de “Servicios de Comunicación Audiovisual”⁴ junto con la Comunicación de la Comisión sobre “Ayudas Estatales a los Servicios de Radiodifusión Públicos”⁵ de 27 de octubre de 2009, dibujan las medidas actuales de ajuste del audiovisual público –de cobertura nacional y autonómica– a la legislación europea.

1.2. La regulación española del audiovisual: la Ley 7/2010 “General de la Comunicación Audiovisual” y su efecto sobre la Televisión Autonómica de Servicio Público

En España, la reciente Ley 7/2010, “General de la Comunicación Audiovisual” ha reordenado la regulación del panorama audiovisual que, hasta esa fecha, era un sistema de acumulación de disposiciones legales sobre la materia falto de coherencia. Por sorprendente que parezca, no existe en ella un capítulo sobre las radios y televisiones. La referencia más amplia sobre estos operadores públicos está en el artículo 40, dedicado a definir el *Servicio público de la comunicación audiovisual*:

Art. 40.1 “El servicio público de comunicación audiovisual es un servicio esencial 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 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.

Los entes que presten el servicio público de comunicación audiovisual y sus sociedades prestadoras no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquello que expresamente determinen los mandatos marco que para cada ente se aprueben en desarrollo del arco competencial correspondiente.

Igualmente, impulsarán la producción propia de su programación de forma que ésta abarque la mayoría de programas difundidos en las cadenas generalistas.

2. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos.

3. La emisión del servicio público de comunicación audiovisual por ondas hertzianas terrestres de una Comunidad o Ciudad Autónoma en otra limítrofe y con afinidades lingüísticas y culturales podrá ser efectuada siempre que así lo acuerden mediante convenio, y exista reciprocidad”.

A pesar de la brevedad de la alusión, desde el punto de vista normativo, la Ley del Audiovisual marca un antes y un después para las autonómicas, al derogar la Ley 46/1983, del Tercer Canal, ley que está en el origen de la legislación autonómica sobre radiotelevisión. Desde algunos sectores esta medida se ha interpretado como una clara tendencia a la desregulación y liberalización, pero habrá que esperar a qué deciden los gobiernos y parlamentos autonómicos sobre sus respectivas radios y televisiones públicas. Además, la alusión a los mandatos marco en los que se debe dar cumplimiento a los objetivos de programación y financiación de servicio público, indica a los operadores autonómicos que el proceso seguido por RTVE ha llegado también para ellos.

Por otra parte, la Ley de 2010 contiene elementos que inducen a una reforma de las radios y televisiones autonómicas en aspectos como 1. La redefinición de su misión de servicio público 2. El equilibrio entre externalización y producción propia exigido por la calidad demandable a la radiodifusión pública 3. La financiación y, dentro de ella, la oportunidad o no de la publicidad y el requerimiento de transparencia empresarial que haga legítima la subvención pública.

2. Identidad y proximidad: principios específicos de la televisión autonómica de servicio público

2.1. Identidad y proximidad en las televisiones públicas autonómicas con lengua propia: EITB (País Vasco), TV3 (Cataluña), TVG (Galicia), Canal 9 (Valencia), IB3 (Islas Baleares)

En las televisiones públicas autonómicas con lengua propia, como son EITB, del País Vasco, TV3, de Cataluña, TVG, de Galicia, Canal 9, de Valencia e IB3 de las Islas Baleares, la identidad y proximidad como criterios de servicio público se concentran en su diferencial lingüístico para avalar su cumplimiento de servicio público.

Es evidente que existen, además de la lengua propia, otros aspectos culturales de carácter identitario –rasgos geográficos, históricos, de producción literaria, musical y artística en general, etc- pero la bandera del servicio público corresponde con un amplio margen de diferencia al tanto por ciento de programación en euskera, catalán o gallego en cada caso.

La Ley “General de Comunicación Audiovisual” garantiza los derechos de “los ciudadanos a recibir comunicación audiovisual en condiciones de pluralismo cultural y lingüístico” mediante la protección de las obras europeas y españolas, así como de las distintas lenguas oficiales y manifestaciones culturales españolas”, enfoque que coincide con los postulados de la Directiva 2007/65/CE de “Servicios de Comunicación Audiovisual”, que había establecido la necesidad de garantizar:

“condiciones óptimas de competitividad y seguridad jurídica para las tecnologías de la información y los servicios e industrias de medios de comunicación en Europa, así como para el respeto de la diversidad cultural y lingüística”⁶,
así como con el Tratado de Lisboa que favorece el respeto a:

“la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”⁷ como parte del acervo y los valores comunitarios.

La Ley General del Audiovisual autoriza a las Comunidades autónomas a aprobar normas adicionales que tengan como meta la protección de la lengua autóctona. Esta decisión refuerza la normativa vigente en protección de las lenguas cooficiales del Estado:

- Gallego: Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística
- Euskera: Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del uso del Euskera (en Navarra: Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasceuce)
- Catalán: Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística

Interesa subrayar el hecho de que quedan al margen las lenguas que no cuentan con el carácter oficial (asturiano o aranés), algo que perjudica seriamente sus intereses lingüísticos, porque en estos casos no se tienen en cuenta los porcentajes legales obligatorios que sí pueden darse –de hecho se dan- en las lenguas propias oficiales. Las consecuencias económicas no son fácilmente calculables con exactitud⁸.

La estrategia de mercado que han seguido los gobiernos autonómicos para el estímulo de las televisiones regionales y, al tiempo, el apoyo a la lengua

y la cultura autóctona se ha basado en la mejora de la demanda agregada (consumo, inversión, gasto público y exportaciones) mediante políticas fiscales (mejores condiciones) y comerciales (creación de un mercado interno para los contenidos audiovisuales y multimedia).

En un estudio reciente de la Academia Audiovisual española (2010), se recogen los datos sobre los incentivos de las administraciones autonómicas a la producción audiovisual -cine más televisión-, que llegaron a sumar 46,1 M€ en 2008, el 2,1% de los ingresos totales del sector. Esa cifra se concentra especialmente en las ayudas financieras a la producción -dos tercios del volumen total-, y en menor medida a otras partidas típicas de la contribución pública a la industria, como la promoción y marketing, la distribución, la formación, o la organización de festivales⁹.

Como medida de apoyo a la industria en lengua distinta del español, se articula un conjunto de obligaciones que afectan al tiempo reservado a las emisiones y a la financiación de obras audiovisuales. De otra manera, la lengua considerada minoritaria en términos mercantiles, se ve relegada a un segundo plano porque el coste por unidad de producción es superior. La racionalidad económica sugiere que los mercados dotarán de contenidos en la lengua que mejores resultados provea. Según aporta Ramón Caminal (2009), esta realidad económica “es particularmente relevante en las políticas públicas” llegando a justificar que “el gobierno pueda incrementar el bienestar de los ciudadanos mediante subsidios a las empresas para apoyar el bien (cultural) producido en la lengua minoritaria”.

2.1.1. Los convenios de reciprocidad entre Comunidades Autónomas

La posibilidad de ampliar las emisiones a una Comunidad Autónoma vecina, con la que existan afinidades lingüísticas y culturales ha quedado libre de obstáculos en la Ley del Audiovisual de 2010. Aunque, al mismo tiempo, se deja a la negociación entre gobiernos autonómicos los términos de la reciprocidad entre los servicios audiovisuales de una y otra Comunidad Autónoma. Cataluña y País Vasco han sido las primeras en plantear esta ampliación de sus difusiones, aún antes de la Ley 7/2010, “General de la Comunicación Audiovisual”.

En la práctica, y según el artículo 40.3, se establece que la emisión por ondas hertzianas terrestres entre comunidades o ciudades autónomas puede ser practicada siempre que exista reciprocidad. La norma hace mención expresa a la afinidad en materia de lengua y cultura como fundamento para tal autorización. La indefinición de la “afinidad” deja abierta la puerta a la colaboración entre Cataluña y Valencia.

Desde el punto de vista jurídico, el primer reto consiste en el establecimiento de un sistema convergente de reconocimiento y reciprocidad entre las televisiones autonómicas que pueden acogerse al contenido del artículo 40.3 de la Ley del Audiovisual. Esto supone un salto cualitativo en materia de derecho administrativo, ya que en la actualidad sólo hay once

propuestas de protocolo y convenio aprobadas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los estatutos de autonomía¹⁰. De éstas, sólo dos han sido terminadas con éxito. En la actualidad, los convenios de reciprocidad se han fundamentado en el acuerdo contingente entre los gobiernos. El caso de la lengua catalana muestra que dichos acuerdos son inseguros jurídicamente y están expuestos a riesgos exógenos. A medio plazo, parece improbable que se establezca dicho sistema en condiciones estables.

En este sentido, el segundo desafío es la definición expresa de la condición de reciprocidad y el establecimiento de un sistema de medición y monitorización de los resultados en los tres planos básicos del sector audiovisual: la producción (creación de derechos y elaboración de contenidos audiovisuales), la programación (organización y estructura de los contenidos y de las emisiones) y la difusión (transporte de la señal por diferentes medios).

A luz de la experiencia europea, el establecimiento de un sistema de cuotas o porcentajes en materia audiovisual no parece ser una solución fiable. Desde el punto de vista metodológico, Lange (2010) plantea dos problemas:

- La falta de una metodología única de seguimiento en el mercado audiovisual
- La falta de operatividad de la definición de obra europea

Barzanti (2010) añade que “cuando las cadenas cubren sus cuotas, por lo general, lo hacen con obras nacionales y no con obras de otros países europeos. Con este punto de vista, uno podría plantearse si se han alcanzado dos de los objetivos principales de 1989, la circulación europea de las obras y el fortalecimiento de la producción mediante la creación de un mercado secundario”. Estos problemas son extrapolables a la realidad española, donde no rige la transparencia en la administración pública (Manfredi, 2008) ni en el sector audiovisual (Cousido y Gutiérrez, 2008).

Por último, el reto mayor. Reside en la gestión del riesgo que consiste en la absorción por parte de una comunidad autónoma de los esfuerzos de otra por desarrollar una industria local ante las evidentes deseconomías de escala. En el caso que nos ocupa, Cataluña parte con ventaja: “Cataluña agrupa el 46% del flujo financiero autonómico para el desarrollo audiovisual: en esta Comunidad, la suma de los incentivos oficiales y la notable actividad de televisión catalana ha conseguido a lo largo del tiempo consolidar una industria de contenidos destacada que en algunos aspectos puede ser considerada como ejemplar” (Academia de TV, 2010).

La reciprocidad tiene que conducir necesariamente a la elección de un espacio de creación y producción de material audiovisual, favoreciendo un territorio en detrimento del otro. En el caso de la lengua catalana, esto supondría el crecimiento de Cataluña frente a la Comunidad Valenciana, porque ya existe un mayor grado de protección de la lengua propia, así como mejores estímulos económicos.

2.1.2. El caso de TV3 y su difusión en Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Aragón

La cadena autonómica TV3 fundamenta su política cultural y lingüística en la Ley 1/1998, de 7 de enero, de “Política lingüística”. En su artículo 26, la normativa garantiza que el 50% del tiempo de emisión de los medios audiovisuales estará dedicado a producción y servicios en lengua catalana. La propia Generalitat puede modificar dicho porcentaje de acuerdo con las características específicas de la audiencia. En la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del “Consejo Audiovisual de Cataluña”, se le atribuye la función de velar por la pluralidad lingüística y cultural, protegiendo la lengua catalana e impulsando el aranés. Más allá, la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de “la Comunicación audiovisual en Cataluña”, establece en su artículo 86.1, que “la lengua normalmente utilizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos debe ser la catalana y, en el Valle de Arán, la aranesa”. Igualmente, se establece que el 50% de las obras europeas emitidas lo serán en lengua catalana. Por último, la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la “Corporación Catalana de Medios Audiovisuales” establece en su artículo 2 que el servicio público de comunicación audiovisual se orienta hacia las necesidades democráticas, la garantía del acceso universal y la promoción de la lengua catalana, entre otros objetivos.

Tal despliegue legislativo se fundamenta en la defensa de la lengua catalana y tiene tres objetivos. El primero es el refuerzo de la identidad local mediante la expansión y la proyección de una determinada imagen; el segundo es el incremento de la capacidad de influencia en la esfera política nacional e internacional; y el tercero consiste en la promoción económica y comercial.

La demanda de contenidos en lengua catalana supera las fronteras administrativas y, gracias al proyecto de normalización lingüística de la Generalitat, emite con regularidad hacia las Islas Baleares, la Comunidad Valenciana y Aragón. El preceptivo acuerdo de reciprocidad sólo existe en el caso balear desde el 22 de enero de 2009 en el marco de la TDT. El grado de reciprocidad es completo: los espectadores de una comunidad pueden acceder a la programación completa del canal público de la otra. El objetivo declarado es el establecimiento de un marco estable de cooperación entre los dos operadores y la creación de un espacio suprarregional de televisión en lengua catalana, que puede ampliarse a otras comunidades.

En el caso de la Comunidad Valenciana, la dimensión política adquiere un rango más relevante. Existe un debate político sobre la identificación entre el valenciano y el catalán; por esa razón, la reciprocidad no está bien definida. Vicente Rambla, vicepresidente primero del Consell valenciano, rechazó la reciprocidad en tanto que los dos territorios “no comparten la misma lengua” (*La Vanguardia*, 13 de febrero de 2009). A pesar de que el Congreso de los Diputados ha autorizado la emisión recíproca, el acuerdo de agosto de 2008 entre TV3 y RTVV no está bien definido y se ha modificado a posteriori. TV3 ha interrumpido unilateralmente la recepción de Canal Nou en Barcelona y el área metropolitana, sustituyendo dicho canal por los contenidos emitidos por la Televisión Valenciana Internacional para evitar más competencia en la lucha por la audiencia (sobre todo, Fórmula 1 y la Liga de Campeones). Por su parte,

el gobierno valenciano ha clausurado determinados repetidores ilegales, lo que dificulta la recepción de la señal de TV3.

2.2. Identidad y proximidad en las televisiones públicas autonómicas sin lengua propia: Canal Sur (Andalucía), Aragón Televisión (Aragón), PATV (Principado de Asturias), RTVC (Canarias), CMTV (Castilla-La Mancha y CETV (Extremadura), Telemadrid (Madrid) y RTRM (Murcia)

El examen de las leyes de creación de los entes autonómicos de televisión en aquellas Comunidades Autónomas sin lengua considerada cooficial muestra la dificultad de definir el servicio público de televisión de forma diferenciada con respecto a TVE. Las alusiones al acervo cultural propio de una región no resultan en muchos casos suficientes para justificar una televisión autonómica pública. Para comprobarlo, se presentan a continuación las disposiciones legales que mencionan estos aspectos identitarios. Se incluye la del Principado de Asturias, aunque sería una excepción para este grupo, por la presencia del bable.

Andalucía

Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 18/2007, de 17 de diciembre, de la "Radio y Televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA)"

Art. 4

"Principios inspiradores y función del servicio público de radio y televisión

1. La actividad de la RTVA y la de sus sociedades filiales se inspirará en los principios siguientes:

(...).

h) La promoción de los valores históricos, culturales, educativos y lingüísticos del pueblo andaluz en toda su riqueza y variedad.

(...)

2. Se define la función de servicio público como el servicio esencial para la sociedad consistente en la producción, edición y difusión de un conjunto equilibrado de programaciones audiovisuales y canales, generalistas y temáticos, en abierto o codificados, de radio, televisión y nuevos soportes tecnológicos, así como contenidos y servicios conexos e interactivos, que integren programas audiovisuales y servicios digitales diversificados, de todo tipo de géneros y para todo tipo de públicos, con el fin de atender a las necesidades democráticas, sociales y culturales del conjunto de la población andaluza, garantizando el acceso a la información, cultura, educación y entretenimiento de calidad.

3. Las programaciones que, a través de sus sociedades filiales, ofrezca la RTVA harán compatibles el objetivo de rentabilidad social con el principio de eficiencia económica y deberán:

a) Impulsar el conocimiento de los principios constitucionales, así como de los contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía como expresión de la identidad del pueblo andaluz.

(...)

d) Preservar la diversidad cultural de Andalucía y las tradiciones que constituyen su patrimonio inmaterial.

e) Promover el reconocimiento y uso de la modalidad lingüística andaluza en sus diferentes hablas.

f) Ofrecer una programación que atienda a la diversidad de la ciudadanía andaluza, fomentando la cohesión social y económica entre los diversos territorios, la innovación que facilite el acceso de todos los andaluces y andaluzas a la sociedad de la información y el conocimiento y la difusión de los valores éticos.

g) Atender a la más amplia audiencia y procurar la plena cobertura geográfica, social y cultural, consolidando un espacio audiovisual andaluz que contribuya a la difusión de las señas de identidad de la población andaluza y del patrimonio material e inmaterial de Andalucía y especialmente al fortalecimiento de sus vínculos con la población andaluza residente fuera de Andalucía.

(...)

j) Favorecer la difusión intelectual y artística y los conocimientos cívicos, económicos, sociales, científicos y técnicos de la sociedad andaluza que fomenten la capacidad emprendedora de la ciudadanía andaluza para lograr una comunidad socialmente avanzada, justa y solidaria, que promueva el desarrollo a través de los medios audiovisuales.

(...)

m) Velar por la conservación de los archivos históricos audiovisuales.

n) Contribuir a la difusión y conocimiento de las instituciones andaluzas, especialmente del Parlamento de Andalucía.

ñ) Fomentar la producción audiovisual andaluza, facilitando el desarrollo de la industria audiovisual.

4. La RTVA promoverá el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, utilizando cuantos medios estén a su alcance y, especialmente, las nuevas tecnologías de producción y difusión de programas y servicios audiovisuales, así como cuantos servicios nuevos, conexos e interactivos, sean susceptibles de ampliar o mejorar su oferta de programación y de acercar la Administración Pública, autonómica y local, a la ciudadanía andaluza”.

Aragón

Ley 8/1987, de 15 de abril, de “Creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión”

Artículo 2.

“La actividad de los servicios de radiodifusión y televisión cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma de Aragón se inspirará en los siguientes principios:

(...)

e) La promoción de la cultura aragonesa, así como de las diversas modalidades lingüísticas.

(...)

g) El fomento de la mutua solidaridad y la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón. A este fin se procurará un equilibrio de infraestructura y de medios materiales y personales entre las diversas provincias y comarcas de Aragón”.

Asturias

Ley del Principado de Asturias 2/2003, de 17 de marzo, de “Medios de Comunicación Social”

Artículo 3. Principios de actuación.

“La actuación de los medios públicos de comunicación dependientes de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias se inspirará en los siguientes principios:

(...)

d) Acceso a los medios de los grupos sociales y políticos representativos, respetando el pluralismo político, religioso, social y cultural de sociedad asturiana.

e) Promoción de la cultura y la educación, con especial protección del bable, mediante la promoción de su uso y difusión en los medios de comunicación social.

Canarias

Ley 8/1984 de 11 de diciembre, de “Radioteledifusión y Televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias”, con las modificaciones introducidas por la Ley 4/1990, de 22 de Febrero

Artículo 3.

“La actividad de los servicios de radiodifusión y televisión dependientes de la Comunidad Autónoma se inspirará en los siguientes principios:

(...)

g) Defensa de la identidad, valores e intereses del pueblo canario, así como la promoción de la convivencia y solidaridad reconocidas en la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Castilla-La Mancha

Ley 3/2000, de 26 de mayo, de “Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha”

Art. 13. (...) h) “El fomento y la promoción de la cultura e identidad de Castilla-La Mancha”.

Extremadura

Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública “Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales”

Artículo 2.

“La actividad de los medios de comunicación social gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, objeto de la presente Ley, se inspirará en los principios siguientes:

(...)

f) La promoción y conocimiento de la realidad extremeña, dentro y fuera de nuestra región, así como de sus valores históricos, culturales y educativos, en toda su riqueza y variedad”.

Madrid

Ley 13/1984, de 30 de junio, de “Creación, organización y control parlamentario del Ente Público de Radio Televisión Madrid”

CAPÍTULO IV

Programación y Control

Sección 1ª Principios generales de la Programación

Art. 13. “Los principios inspiradores de la programación de Radio Televisión Madrid son:

a) El respeto a los principios que informan a la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Madrid y a los derechos y libertades que en ellos se reconocen y garantizan”.

Murcia

Ley de la C.A. de Murcia 9/2004, de 29 de diciembre, sobre “Creación de la Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia”

Artículo 2

“La actividad de los medios de comunicación social gestionados por la Región de Murcia a que se refiere la presente Ley se inspirará en los principios siguientes:

(...)

g) La promoción de los valores históricos y culturales de la Región de Murcia.

h) El respeto, promoción y defensa de los demás principios que informan la Constitución española y el Estatuto de Autonomía para la Región de

Murcia y de los demás derechos y libertades que en ellos se reconocen y garantizan.

3. El difícil equilibrio entre externalización y producción propia

Una de las funciones que se ha atribuido a las televisiones de servicio público, y muy en particular, a las televisiones públicas autonómicas, es la de contribuir a la creación del tejido industrial audiovisual en su ámbito geográfico de cobertura. Es decir, allí donde una televisión pública se implanta, genera una demanda de servicios y de productos audiovisuales que anima a la iniciativa privada a crear empresas para ofrecerlos. En este sentido, se comprueba que en las comunidades autónomas donde la televisión pública ha adquirido una dimensión notable –como es el caso de la Corporación de Medios de Comunicación de Cataluña, y de Euskal Telebista, en el País Vasco– la red de productoras privadas que elaboran productos de entretenimiento, de comunicación comercial, y en algún caso también de carácter informativo, es mucho mayor (Observatori de la Producció Audiovisual, 2010) y de más envergadura que en aquellas regiones que, o no tienen una televisión pública autonómica, o la que existe es de creación reciente.

3.1. Pros y contras de la externalización

Moragas y Prado (2001) defienden que, en el actual contexto digital, ha aumentado la necesidad de tejido industrial audiovisual que cubra las necesidades de programas de las televisiones públicas:

“Los ciudadanos que pueden acceder a un amplio repertorio de productos audiovisuales sólo escogerán el contacto con los de producción doméstica si son gratificantes. Únicamente la existencia de programas de calidad y competitivos, portadores de valores culturales y marcas de identidad, permitirá a la televisión pública cumplir con sus finalidades como instrumento de dinamización cultural y social”.

Casado (2007) desde otro punto de vista, afirma que todas las estrategias de fortalecimiento de la industria audiovisual en las comunidades autónomas, “pasan por un apoyo firme de las televisiones autonómicas (públicas) a las empresas locales”.

En definitiva: las televisiones públicas autonómicas necesitan de la existencia de una industria audiovisual de cercanía, que sea capaz de ofrecerle una variedad de productos audiovisuales de calidad; y, a la vez, para que esas empresas elaboren productos con marca de identidad cultural y social requieren de una específica vinculación con las televisiones públicas autonómicas.

Siguiendo con el planteamiento de Casado:

La “necesidad de la implicación de los diferentes canales autonómicos con las industrias audiovisuales de sus respectivas comunidades parece imprescindible atendiendo a su labor de promoción de la cultura y la identidad de la región. El audiovisual es hoy una parte clave en este terreno”.

Desde una perspectiva más amplia, Alm y Ferrel Lowe (2003) apuntan tres argumentos favorables a la externalización en las televisiones públicas, conscientes, eso sí, de que debe tener una medida razonable:

“Primero (...) debe comprenderse que externalizar en alguna medida también tiene sus argumentos a favor: se apoya al sector audiovisual independiente, se cultiva nuevo talento y se estimula el desarrollo audiovisual local y regional; en segundo lugar se facilita el ahorro de costes por vía de coproducciones, con la correlativa menor necesidad de contratación indefinida en la televisión; por último, asegura mejor a la televisión pública centrarse en la producción que implique más sus competencias esenciales como televisión de servicio público”.

A pesar del reconocimiento generalizado del papel de las televisiones públicas autonómicas en una promoción de la industria audiovisual local, cada vez son más las voces críticas sobre el modo en que este impulso se lleva a cabo. Sus argumentos se basan principalmente en dos motivos:

1. Las televisiones públicas autonómicas resultan ser los únicos consumidores de los productos audiovisuales locales y “esto genera una grave situación de dependencia por parte de los productores que resulta casi insalvable” si se tiene en cuenta el tamaño de la mayoría de las productoras. Además, las productoras han actuado, “más pensando en la obtención de beneficios a corto plazo, como contraprestación a sus servicios profesionales, que en una estrategia de consolidación empresarial que les permita actuar como una pieza independiente en la industria audiovisual” (Moragas y Prado, y Fernández Quijada, p.201). El resultado es una industria poco competitiva, tal y como la relación televisión pública-productoras que le surten está planteada.
2. El exceso de consumo de programas provenientes de productoras privadas, por parte de las televisiones públicas, puede dar lugar a la descapitalización de los servicios propios de los entes audiovisuales públicos. Así, en España, a lo largo de este año 2010, han sido frecuentes las protestas de los profesionales de las televisiones públicas por este motivo, al ver que se encargaba a empresas externas lo que muy bien podían haber efectuado ellos mismos desde los departamentos de las televisiones.

Como casi siempre, combinar los dos objetivos de la televisión pública: por un lado, fomentar la industria audiovisual local, y por otro, ofrecer programas de calidad que respondan a la identidad cultural y social de una comunidad autónoma, exige lograr un difícil equilibrio. Las televisiones públicas

autónomas deben implicarse en las empresas audiovisuales locales, pero no hasta el punto de que éstas se limiten –tal y como señalan Moragas y Prado (2001) a hacer programas por encargo de la televisión pública cercana, “sin arriesgarse financieramente” y, en consecuencia, sin obtener los derechos de explotación de sus propias producciones. Porque, en este proceso, se convierten así, en empresas sin capacidad para asumir riesgos propios, ni afrontar inversiones que les permitan consolidarse:

“La televisión pública entre sus funciones de servicio tendría que promover que emerjan iniciativas, seleccionando las de más calidad, rigor empresarial, hacer una cierta transferencia de su ‘saber hacer’ en producción y compartir los derechos de las escalas de comercialización ajenas a la emisión propia (salas, videoclubes, ppv, canales de pago y ventas al mercado exterior). Todo esto a cambio de un derecho preferente de adquisición a precio de mercado, de la primera producción autónoma de aquella productora independiente”.

Alm y Ferrel (2003) describen los riesgos que asume una televisión pública –cuando, por razón de disminuir costes, acude a la compra de contenidos:

“la externalización de todas o casi todas las tareas de producción conlleva para una empresa la disminución de su capacidad para aprender y desarrollar sus procesos y sus productos en el terreno que ha externalizado (...) Es de vital importancia (para las televisiones de servicio público) mantener la excelencia en las propias competencias. Y esto exige capacidad y capacitación para la producción interna. Algo que no sólo es importante para hacer, y en último término para la innovación en el hacer, sino también para contratar los servicios externos en las áreas que se consideren apropiadas. Si falta esa excelencia, uno nunca puede estar seguro de lo que quiere comprar, o de lo que está comprando”.

E identifican tres problemas fundamentales:

1. La externalización se hace con frecuencia sobre la base de un ahorro de costes a corto plazo. Y esto es engañoso si no se tiene suficientemente en cuenta las necesidades y ambiciones de competitividad de la empresa a largo plazo.
2. Las decisiones de externalizar suelen tomarse sobre asunciones optimistas de ahorro de costes. Pero es raro que esas expectativas se cumplan en la práctica. Por otra parte, hay factores cualitativos que incluyen estrategias a largo plazo además de los daños colaterales de las reacciones de los trabajadores; todo esto debe contar más en las decisiones sobre externalización.
3. Irónicamente la externalización erosiona el desarrollo de las competencias esenciales de una empresa. Y esas competencias son la llave decisiva para que la empresa sea fuerte de manera permanente porque abren puertas a oportunidades de futuro.

3.2. La limitación impuesta por la Ley 7/2010 “General de la Comunicación Audiovisual”

La Ley 7/2010, de 31 de marzo, “General de la Comunicación Audiovisual” prohíbe de forma explícita la externalización de programas informativos en las televisiones públicas y limita esa posibilidad para el resto de contenidos, en la medida en que establece que será en el mandato marco de cada televisión pública donde se extienda esa prohibición a otro tipo de programas. Al mismo tiempo se impulsa la producción propia como vía óptima para las televisiones de servicio público.

Art. 40.1 “(...) Los entes que presten el servicio público de comunicación audiovisual y sus sociedades prestadoras no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquello que expresamente determinen mandatos marco que para cada ente se aprueben en desarrollo del arco competencial correspondiente.

(...) Igualmente, impulsarán la producción propia de su programación de forma que ésta abarque la mayoría de programas difundidos en las cadenas generalistas”.

¿Qué se entiende aquí por programa informativo? ¿sólo los telediarios o habrá que considerar que también son programas informativos los documentales, reportajes de investigación, magazines que incluyen piezas de entretenimiento pero que en su mayor parte del tiempo constan de entrevistas, debates y comentarios de prensa? Los programas de éxito comprados a productoras independientes tipo “Euskadi directo” de ETB del País Vasco, “España directo” de TVE, “Galegos no mundo” de TVG de Galicia, “Españoles en el mundo” de TVE ¿cabrían entre los programas de sólo entretenimiento? ¿o no pueden calificarse como programas informativos?

Una vez despejadas las dudas sobre cómo interpretar el concepto de “programa informativo”, los aspectos positivos de exigir la producción propia para este tipo de contenidos parecen evidentes: se garantizaría mejor la independencia de las televisiones públicas autonómicas, además de una mayor calidad, tal y como describen Mateo y Bergés (2009):

“la opción de producción propia de las televisiones públicas se justifica en criterios de calidad de la cobertura informativa, que se hace menos dependiente de proveedores externos, se puede ajustar mejor a los requerimientos de calidad propios –selección de la información, uso de fuentes propias, criterios propios de tratamiento de la información-. También, el mayor volumen de inversión en equipos propios otorga una mayor capacidad de producción que se refleja en una oferta informativa más amplia y variedad.”

3.3. La externalización en las televisiones públicas autonómicas (una por una las leyes autonómicas que regulan las televisiones)

En cualquier caso, la externalización es un hecho invasivo, tal y como lo demuestran algunos datos. En mayo de 2010, salió a la luz la noticia de que

“Overon” una filial del grupo “Mediapro” había producido 784 de los “6.618 brutos y piezas manejados por los diferentes programas informativos de TVE en los tres primeros meses” de 2010. Pero la cifra aumenta en el caso de muchas de las televisiones públicas autonómicas. Fernández-Quijada (2009) hace un ranking por presencia de producción independiente emitida (es decir número de horas de contenidos comprados a productoras):

TV	2004/05			TV	2005/06	
	Horas	%	Nº		Horas	%
ETB	3.230,09	17,90	1	ETB	3.526,62	18,12
Canal Sur	2.332,42	12,93	2	RTVV	2.278,57	11,71
RTVV	2.261,50	12,53	3	Telecinco	2.126,65	10,93
Telecinco	2.181,02	12,09	4	Canal Sur	2.092,85	10,93
Antena 3	2.161,30	11,98	5	TVE	1.789,05	9,20
TV Can	1.333,77	7,39	6	Antena 3	1.640,70	8,43
TVE	1.329,96	7,37	7	TV Can	1.389,68	7,15
CMT	1.266,87	7,02	8	CMT	1.137,25	5,85
Telemadrid	908,95	5,04	9	Cuatro	1.130,00	5,81
TVG	561,45	3,11	10	TVCataluña	680,47	3,50
TVCataluña	475,79	2,64	11	Telemadrid	615,93	3,17
Canal +	0		12	La Sexta	588,78	3,03
			13	TVG	495,77	2,36

Las televisiones que aparecen a la cabeza del ranking de producción externalizada, los dos años son: ETB, Canal Sur y Radio Televisión Valenciana, mientras que los últimos lugares están la TVC (Cataluña) TVG y Telemadrid, en 2005 y 2006.

4. La financiación de las televisiones públicas autonómicas

4.1. El recurso a la publicidad

4.1.1. La discusión sobre la presencia de publicidad

La regulación de la financiación y la eliminación expresa de “cualquier tipo de comunicación comercial” o del “acceso condicionado” previo pago (artículo 42.3) ha supuesto una transformación cualitativa del modelo de negocio audiovisual de titularidad pública estatal. Como indica Manfredi (2008) “a lo largo de su historia, RTVE se ha guiado por el modelo comercial” sin tener un patrón estandarizado de negocio ni un sistema adecuado de gestión del servicio público.

Hasta la fecha, ninguna comunidad autónoma ha planteado la eliminación de la publicidad como método de financiación. El artículo 43.2 limita

el alcance de la prohibición de financiarse mediante la publicidad sólo a la televisión estatal. Por esta razón, a medio plazo, las televisiones autonómicas no consideran otra alternativa. La hoja de ruta de la comercialización de espacios publicitarios tiene que atenerse al nuevo régimen general que se plantea en los siguientes términos. Está prohibida la captación de ingresos derivados de actividades de comunicación comercial, con especial mención a la publicidad convencional y la televenta. Existe la posibilidad de patrocinar contenidos, cuando dicha acción publicitaria forme parte de la adquisición de derechos. Igualmente, los canales internacionales sí pueden emitir publicidad.

En detalle, la limitación temporal se sitúa en doce minutos por hora natural, que no son acumulables a lo largo del día. No computan en esta limitación el patrocinio, el emplazamiento de producto ni las telepromociones, siempre que cumplan determinados requisitos. Sí está autorizada la autopromoción de los programas o contenidos de elaboración propia, siempre que no superen los cinco minutos por hora natural y que cumplan con las restricciones de la Ley General de Publicidad.

La Ley General del Audiovisual establece cuatro pautas para la interrupción de los contenidos audiovisuales en televisión. Durante la programación infantil, el periodo mínimo establecido es de una vez cada treinta minutos. En el caso de los servicios informativos, las películas para televisión y los largometrajes, está autorizado un corte por cada periodo previsto de treinta minutos. Las retransmisiones deportivas pueden emitir mensajes aislados cuando el acontecimiento está detenido y en cualquier otro momento cuando se permita seguir el desarrollo del acontecimiento con facilidad (por ejemplo, sobreimpresión o pantalla partida). Está prohibida la interrupción de los servicios religiosos.

En todo caso, está prohibida la comunicación comercial de productos y servicios nocivos para la salud pública. Se mencionan expresamente los productos del tabaco, los medicamentos y productos sanitarios no autorizados, las bebidas alcohólicas de más de 20 grados o la publicidad de bebidas de menos de 20° que fomenten el consumo o que los asocie a beneficios sociales o personales. Igualmente, está restringida la publicidad de productos o servicios que resulten perjudiciales para el medio ambiente o para la seguridad de las personas físicas. En cuanto a los contenidos políticos, la normativa remite a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En relación con los menores, la Ley General del Audiovisual limita la emisión de publicidad que promueva el culto al cuerpo y el rechazo de la propia imagen. Se mencionan expresamente (artículo 7.2) los productos adelgazantes, las intervenciones quirúrgicas, los tratamientos de estética, el peso o la estética en general. Por otro lado, se prohíbe incitar a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios, así como incitar a que persuadan a terceros para que lo hagan en su nombre. En cuanto al contenido de la comunicación comercial para menores, está expresamente prohibido explotar su relación con padres, profesores u otras personas que puedan influir en su conducta, mostrar situaciones peligrosas sin causa justificada, incitar la

desigualdad entre hombres y mujeres o inducir a error sobre las características, la seguridad o las capacidades para el manejo del producto o servicio.

¿Qué ocurriría si las Televisiones públicas autonómicas renunciaran a la publicidad, tal y como ha hecho RTVE? A la vista de la proporción de contenido publicitario que tienen las televisiones autonómicas y de su déficit, habría que responder que sin publicidad estas televisiones serían insostenibles.

4.1.2. Datos sobre la presencia de publicidad en las televisiones autonómicas y su significado

Los datos que se manejan sobre el porcentaje que supone la publicidad en los presupuestos de las televisiones autonómicas públicas se estiman en un total de 319,6 millones de euros en 2008 –un 10,7% del total de la inversión publicitaria¹¹, para distribuir entre las 13 empresas públicas autonómicas de radiodifusión. Se trata de una publicidad que comparte anunciantes con las televisiones privadas de cobertura nacional, pero que cuenta también con una publicidad específica, en lengua propia o no, que justifica, por lo menos en parte, su existencia.

Por otro lado, esta publicidad supone una cuarta parte de los ingresos de las televisiones autonómicas de Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia, con variaciones que oscilan entre un 42,6% en Madrid o un 37,7% en Cataluña y un 20% en Galicia, Valencia y el País Vasco¹². Porcentajes presupuestarios que se completan con la financiación pública que, en cantidades totales, supondrán en 2011: 156,8 millones de euros para RTVA (Andalucía), 300 millones de euros para TV3 (Cataluña), 121,5 millones de euros para TVG, 162, 7 millones de euros para Telemadrid, 176,5 millones de Euros para EITB, , y 183, 1, para RTVV (Valencia).

4.2. La financiación con cargo a los presupuestos públicos

4.2.1. Límites

Ante la prohibición para RTVE de contar con ingresos provenientes de la publicidad, la nueva ley del Audiovisual opta por dejar abierta esta vía de financiación de las radios y televisiones públicas autonómicas. Ahora bien, el doble recurso a la publicidad y a los presupuestos públicos debe cumplir una serie de condiciones hasta ahora desatendidas por las televisiones autonómicas. Se trata de no incurrir en una situación de competencia desleal con las televisiones comerciales. Algo que pasa por la transparencia empresarial.

4.2.2. Exigencias de transparencia empresarial

Con la nueva ley del Audiovisual se consolida para las televisiones públicas un tipo de gestión cruzada, contenidos-financiación, que se caracteriza por un despliegue de objetivos a medio y corto plazo, fácilmente controlable –en la medida en que resulta sencillo contabilizar el cumplimiento de esos objetivos

para cada periodo de tiempo-. El instrumento para este proceso de control es el contrato programa, bien entre Estado y televisión pública estatal, bien entre Comunidad Autónoma y televisión autonómica:

Art. 41. 1. “Los objetivos generales de la función de servicio público se establecerán normativamente para un periodo de nueve años. Su desarrollo y concreción para todos y cada uno de sus canales, se llevará a cabo para plazos inferiores, mediante la suscripción por el Estado y las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos de competencia, de los correspondientes contratos programa, identificándose 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.

(...)

Todo prestador del servicio público de comunicación audiovisual deberá contar con la organización y estructura suficiente y necesaria para asegurar el cumplimiento de la misión de servicio público que le haya sido encomendada”.

A partir de los criterios sobre servicio público contenidos en las respectivas leyes autonómicas de radio y televisión, podrá evaluarse el valor de servicio público de cada contenido. Los modelos existentes en otros países¹³ pueden servir como referencia, aunque el hecho diferencial de las autonómicas, en cuanto medios de comunicación de proximidad, demanda unos criterios propios, probablemente diferentes de una Comunidad Autónoma a otra, en función de sus particulares características sociales, culturales y lingüísticas. El principio básico que rige es: la financiación pública sólo se destinará a contenidos y actividades audiovisuales de servicio público. Y para conseguirlo son imprescindibles los contratos programa, una contabilidad analítica, órganos de control, tests estrictos de eficiencia de los servicios públicos:

Art. 43. 5. “Con el fin de cuantificar el coste neto del servicio público de comunicación audiovisual, 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 Transparencia.

6. 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”.

Una tendencia marcada por la Comunicación europea sobre “Ayudas Estatales”- 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, con modificación en 2009 (2009/C 257/01) ¹⁴- que impone un proceso periódico de medición de objetivos de servicio público que estén a) fundados en una norma y b) llevados a cabo por una entidad independiente con cierto nivel de especialización-.

De hecho, algunas de las televisiones autonómicas públicas tienen el precedente de varios pronunciamientos del Tribunal de Defensa de la Competencia español, uno de 1993 por la posición de ventaja de estas televisiones a la hora de pujar por determinados derechos del fútbol y otro de 1998, en el que TV Autonómica de Madrid, Euskal Telebista, TV Cataluña, TV de Galicia, Canal Sur de TV y TV Autonómica Valenciana fueron acusadas de tener una posición dominante, derivada de las subvenciones: a) pagaban precios no competitivos por los programas que compraban y b) vendían a precios no competitivos sus espacios publicitarios, asuntos que comenta detenidamente Pérez Moriones (2007). Con posterioridad, el caso “Almark”, de 2003, (C-280/00), del Tribunal de Justicia Europeo, no dejó lugar a dudas sobre la obligación de incorporar tanto un test de eficiencia de las televisiones públicas como una autoridad audiovisual que lo aplique y garantice así la proporcionalidad de la financiación pública en el desempeño de la tarea televisiva de servicio público.

4.2.3 La intervención de la Comisión Europea en la Televisión Pública Flamenca, VRT, (Bélgica) y en las Televisiones Públicas en Irlandés, RTE y TG4, (Irlanda)

La Unión Europea tiene en cuenta la diversidad de sistemas de radiodifusión existente en Europa y, por ese motivo, la Comunicación sobre “Ayudas Estatales” señala que cualquier control que se haga tendrá en cuenta, caso por caso, las peculiaridades de cada televisión pública:

N.41 “El análisis del cumplimiento de los requisitos desde el punto de vista de las ayudas estatales debe basarse en las características específicas de cada sistema nacional. La Comisión es consciente de que existen diferencias entre los sistemas nacionales de radiodifusión y en las demás características de los mercados de los medios de comunicación de los Estados miembros. Por consiguiente, la determinación de la compatibilidad de la ayuda estatal para los organismos públicos de

radiodifusión con arreglo al artículo 86.2 se hará caso por caso, según la práctica de la Comisión (...).”

Sin que esta atención a la diversidad y peculiares características de los mercados y sistemas televisivos obste para la aplicación de otro principio de la Comunicación sobre “Ayudas Estatales”:

N. 24. (cuando la financiación no cumpla condiciones de transparencia, proporcionalidad y coste razonable):

“se considerará que beneficia selectivamente sólo a ciertos organismos de radiodifusión y que con ello falsea o amenaza falsear la competencia”.

Como ejemplo en el que se aplican ambos principios son relevantes las decisiones de la Comisión sobre la Financiación pública para el organismo público de radiodifusión flamenco VRT, de 10 de junio de 2008 y sobre FGS y GNAG (TG4) las televisiones públicas en irlandés, de 17 de mayo de 2008.

Tosics, Van de Ven y Rield (2008) comentan que los requerimientos básicos de las normas sobre “Ayudas Estatales” de la Comisión Europea son:

- Una definición clara y precisa de la misión de servicio público;
- Una asignación expresa del mandato de servicio público y la supervisión de que las funciones de servicio público se cumplen de la forma requerida;
- La separación de contabilidades para las actividades comerciales y para las de servicio público (de acuerdo con la Directiva sobre Transparencia)
- La limitación de la financiación pública para los costes netos de servicio público y contar con los adecuados mecanismos de control “ex post”
- El respeto al comportamiento del mercado en las actividades comerciales de los operadores de servicio público.

Principios que aseguran la transparencia, proporcionalidad y la responsabilidad social de los regímenes de financiación de las televisiones públicas y que demandan la existencia de una autoridad audiovisual independiente.

La VRT flamenca (*Vlaamse Radio-en Televisieomroep*) fue denunciada ante la Comisión Europea, en 2004, por las televisiones privadas por no contar con una clara definición de su misión de servicio público y por no tener mecanismos efectivos para el control de tal misión. Además acusaban a la televisión de que la financiación pública que recibía era desproporcionada para los costes netos de sus actividades de servicio público. En 2006, la Dirección General de la Competencia, de la Unión Europea, informó al Gobierno belga de que el sistema de financiación de la televisión pública flamenca era incompatible con las normas europeas sobre ayudas estatales, instándole a reformar su legislación. Uno de los temas sobre los que la Dirección General insistió fue el de la definición de servicio público en los nuevos servicios

audiovisuales online. Como resultado de este proceso, las autoridades flamencas reformaron el marco legislativo público audiovisual en el que se aclaraba –entre otros asuntos- que la VRT no lanzaría nuevos servicios o actividades audiovisuales en los siguientes cinco años de contrato programa, sin pasar por la previa evaluación y sin contar con el explícito mandato del Gobierno flamenco. Una decisión que requiere el visto bueno del Consejo de Medios de Comunicación Flamenco (*Raad loor Cultuur, Jeugd, Sport en Media*), quien tiene como cometido principal la vigilancia del mercado audiovisual flamenco, el desarrollo de las nuevas tecnologías aplicadas al audiovisual y el papel de la Televisión Pública Flamenca –la VRT- en ese marco.

Y no sólo esto, para asegurar el máximo grado de transparencia, las autoridades flamencas se comprometieron a lanzar una consulta pública con todos los propietarios de medios audiovisuales de cara a la elaboración de los contratos-programa de cada cinco años. El informe resultante es decisivo para las Recomendaciones que el Consejo de Medios de Comunicación Flamenco hace al Gobierno flamenco para cada contrato-programa.

En lo que se refiere a financiación, las autoridades flamencas se comprometieron a estrechar la vigilancia y a corregir en el plazo de un año cualquier posible exceso de pago a la televisión pública. Propósito que se ha concretado, desde 2008, en la garantía establecida de que, cuando el gasto de dinero público destinado a la VRT sobrepase en un 10% la financiación anual aprobada, la VRT está obligada a pagar una sobre-compensación a la Comunidad Flamenca. Los fondos que se deriven de la medida correctora se destinarán a equilibrar los eventuales déficit de financiación pública que se produzcan en los sucesivos contratos-programa. Para cumplir esta tarea de cobro y refinanciación pública se ha instituido la autoridad independiente *Inspectie van financiën*. Tras este plan de control de la VRT en el mercado audiovisual, de su financiación y de la creación de los mecanismos para controlar el cumplimiento de las funciones de servicio público, la Comisión Europea juzgó que los problemas ocasionados por la Televisión Pública Flamenca estaban resueltos.

Supuestos semejantes a los de la VRT flamenca son los de las televisiones irlandesas RTE (*Radio Teilifís Éireann*) y TG4 (*Teilifís na Gaeilge*), aunque aquí la denuncia por parte de las televisiones privadas ante la Comisión Europea apuntaba con más insistencia a la falta de transparencia para verificar tanto si la financiación pública era proporcionada o no, como si se utilizaba o no el dinero público para actividades comerciales. Como resultado del requerimiento de la Comisión, las autoridades irlandesas redefinieron de forma más concreta –delimitando las finalidades y obligaciones- el servicio público de televisión, y al igual que ocurrió con la televisión flamenca, en su enumeración incluyeron también los nuevos servicios audiovisuales online. Al mismo tiempo, incorporaron medidas que aseguraban la transparencia y proporcionalidad de las ayudas públicas a estos operadores que se plasmaron en la adopción, cada cinco años, de la Carta del Servicio Público de Radiotelevisión (*Public Service Broadcasting Charter*). Además, se instituyó un sistema de “*Public Value Test*” y de “*Sector-based impact test*” para

cada nuevo servicio audiovisual y para cualquier modificación estatutaria de la misión de servicio público. En lo que se refiere a la financiación pública, las autoridades irlandesas concretaron medidas como las de imponer una contabilidad separada –actividades de servicio público y actividades comerciales- siguiendo la Directiva europea sobre Transparencia. Para cumplir estas tareas de control y dar consejo al Gobierno irlandés sobre estas cuestiones, se creó la nueva autoridad audiovisual “*Broadcasting Authority*”. Con todos estos elementos se redactó una nueva Ley del Audiovisual, la “*Broadcasting Communication Act*”, de 2009, que contó con el visto bueno de la Comisión Europea.

Son acciones de corrección del sistema audiovisual regional en el marco europeo a las que no pueden permanecer indiferentes las televisiones públicas autonómicas españolas.

5. Conclusiones

Si se atiende a los presupuestos de política europea sobre radiodifusión pública y al nuevo marco audiovisual establecido en España por la Ley 7/2010 “General de la Comunicación Audiovisual”, las líneas de reforma que aparecen dibujadas para las televisiones autonómicas significan una auténtica renovación regulatoria del sector, al menos en una mayoría de las televisiones. Puesto que, para incorporar las normas europeas sobre ayudas estatales y de defensa de la competencia, resulta imprescindible contar con una regulación que dé curso a los contratos programa, que impulse la transparencia financiera mediante una contabilidad analítica y que aplique los tests de eficiencia de los servicios públicos. Junto a esto, es ineludible la presencia de autoridades audiovisuales –con la naturaleza que se estime pertinente en cada Comunidad Autónoma- y articular su coordinación con el futuro Consejo Estatal de Medios Audiovisuales creado por la Ley 7/2010 “General de la Comunicación Audiovisual”. En definitiva, se trata de recrear el sistema público de televisión autonómica, en el que, Comunidad Autónoma por Comunidad Autónoma, deberán tomarse decisiones acerca de la definición específica de la misión de servicio público, sobre un sistema de financiación estable y sólido a largo plazo - que se ajuste a los criterios de la Ley Audiovisual y de la Unión Europea- y sobre si se contará o no con la publicidad.

6. Bibliografía

ACADEMIA DE TV. (2010) *La industria audiovisual en España. Escenarios de un futuro digital*. Madrid: Fundación EOI.

ALM, A., y FERREL LOWE, G. (2003). *Outsourcing core competencies?* en FERREL LOWE, G., HUIJANEN T., (eds.). *Broadcasting & convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Goteborg: Nordicom.

AZURMENDI, A. (2010). *Televisiones Públicas y Sociedad de la Información: Límites y posibilidades abiertas por la Ley General de Comunicación*

Audiovisual a los nuevos servicios en Internet en *Comunicación y Pluralismo*. N. 9.pp.39-65.

AZURMENDI, A., *Derecho de la Comunicación* (2011). Barcelona: Bosch.

BARZANTI, R, *Les déficits de la transparence dans le secteur audiovisuel*, <http://www.obs.coe.int/about/oea/barzanti.pdf.fr>, recuperado el 26 de julio de 2010

BBC TRUST, *Public Value Test (PVT): Guidance on the Conduct of the PVT* (2007). http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/pvt_guidance.pdf, recuperado el 26 de Julio de 2010.

CAMINAL, R. (2009). *Markets and linguistic diversity*, UFAE and IAE Working Papers 781.09, Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB) and Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC).

CASADO, M. A. (2007). *La televisión autonómica y la promoción de la industria audiovisual local*, en MORENO, E., y otros (ed.). *Los desafíos de la televisión pública en Europa*. Pamplona: EUNSA.

CASADO, M.A. (2005) Nuevas estrategias para el desarrollo del sector audiovisual en las comunidades autónomas. *Ámbitos*. pp.13-14.

COUSIDO, P. y GUTIERREZ, M.E. (coord.) (2008) *La transparencia en el sector audiovisual: comentarios a la normativa española y comunitaria*. Barcelona: Bosch.

EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY (2010). Public Service Media: Money for Content. *IRIS*. n. 4, pp. 18-25.

FERNÁNDEZ-QUIJADA, D. (2009). El mercado de producción independiente en España ante la aparición de Cuatro y la Sexta. *Comunicación y Sociedad* ISSN: 0214-0039. vol. XXII, n.1, pp. 59-87.

FERNÁNDEZ-QUIJADA, D. (2009). Producción Independiente de Televisión en Andalucía. Aproximación a la estructura de un sector desconocido. *Ámbitos*. n. 18, pp. 191-209.

GECA (2008) *Anuario de Televisión*. Madrid: GECA.

GENERALITAT DE CATALUÑA. (2002). *Libro Blanco de las Industrias de Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Cataluña.

HUMPHREYS, P., *EU State aid rules, Public Service Broadcaster. Online Media Engagement and Public Value Tests: The German and UK Cases Compared*, comunicación presentada en el Seminario "Public Service and the Impacts of Digitisation", organizado por el Centre for Cultural Policy Research, University of Glasgow, 22 enero de 2010.

INSTITUT FÜR MEDIEN-UND KOMMUNIKATIONSPOLITIK, *Drei-Stufen-Test*, en <http://www.institutmedienpolitik.de/cms/index.php?idcatside=206&sid=1b8926d93551271f15302063259d7e58>, recuperado el 26 de julio de 2010

LANGE, A. *Amenaza a la diversidad cultural europea. La circulación europea de programas de televisión sigue siendo baja*, <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articuloperspectiva.asp?idarticulo=1&rev=55.htm>, recuperado el 26 de julio de 2010

MANFREDI, J.L. (2008). *La televisión pública en Europa*. Madrid: Fundación Autor.

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

MEDINA, M., y OJER, T. (2009). Valoración del servicio público de televisión en *Revista Latina de Comunicación Social*. n. 64. pp. 275-299.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2004). *Principios generales sobre contabilidad analítica de las administraciones públicas*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

MORAGAS, DE, M., y PRADO, E. (2001) Repensar la televisión pública en el contexto digital. *Portal de la Comunicación* www.portalcomunicacion.com/esp, recuperado el 12 de julio de 2010.

MORAN, P, *La oficialidá va danos de comer*. <http://www.prosperomorán.com/blog/?p=59#more-59> recuperado el 26 de Julio de 2010.

OBSERVATORI DE LA PRODUCCIÓ AUDIOVISUAL (2010). *La producción catalana en la televisión*. http://www.upf.edu/depeca/opa/dossier5/ds5_inf2.htm, recuperado el 7 de marzo de 2011.

ORTEGA, D. (2008). *El derecho a la comunicación. Un análisis jurídico-periodístico*. Madrid: Editorial Ramón Areces y Servicio de Publicaciones URJC.

PEREZ MORIONES, A. (2008). *La financiación de la televisión española de titularidad pública a la luz del principio de libre competencia* en AZURMENDI, A., (dir). *La reforma de la televisión pública española*. Valencia: Tirant lo Blanch.

STEEMERS, J. (2003) *Public Service Broadcasting is not dead yet. Strategies in the 21st Century* en FERREL LOWE, G., HUIJANEN T., (eds.). *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Goöteborg: Nordicom.

TOSICS, N., VAN DE VEN, R. y RIELD, A. (2008). Funding of public service broadcasting and State aid rules. Two recent cases in Belgium and Ireland en *Competition Policy Newsletter*. n. 3, pp.81-99.

WHEELER, M. (2010). *The European Union's Competition Directorate: State Aids and Public Service Broadcasting* en IOSIFIDIS, P. (Ed.) *Reinventing Public Service Communication. European Broadcasters and Beyond*. London: Palgrave Macmillan.

NOTAS

¹ Este artículo se publica en el marco del Proyecto de investigación I+D+I *Impacto de Internet en la redefinición del servicio público de las televisiones públicas autonómicas españolas* (Referencia del Proyecto: CSO2009-11250/SOC1), aprobado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología para el periodo 2009-2012.

² Protocolo n. 29, accesible en

<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,es&lng2=da,de,el,en,es,fi,fr,it,nl,pt,sv,&val=347370:cs&page=>

³ Recuperado de

http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/finalised/hlg/hlg_es.htm

⁴ Recuperado de

http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_es.htm

⁵ DOC 257/01, que ha tenido su reforma en 2009.

⁶ Directiva 2007/65/EC, DOCE, 18 de diciembre de 2007, Considerando 1.

⁷ Tratado de Lisboa, DOCE, 9 de mayo de 2008.

⁸ MORAN, P., "La oficialidad va danos de comer", con acceso el 26 de julio de 2010, recuperado de <http://www.prosperomorán.com/blog/?p=59#more-59>

⁹ ACADEMIA DE TV (2010). *La industria audiovisual en España. Escenarios de un futuro digital*. Madrid: Fundación EOI. p.65.

¹⁰ Vid. Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía, recuperado de www.comunidadesautonomas.org

¹¹ Datos recogidos en "Claves y datos de la inversión publicitaria en medios" en *Puro Marketing, de 25 de febrero de 2009, con acceso febrero de 2011* en <http://www.puromarketing.com/18/5686/claves-datos-inversion-publicitaria-medios.html>

¹² Cfr. Debate sobre la financiación de las televisiones autonómicas públicas, celebrado en la Universidad Complutense de Madrid, el 18 de abril de 2009. Información publicada en "La Vanguardia.es" de 19 abril 3009.

¹³ Como son, por ejemplo, el *Public Value Test* de la BBC en el Reino Unido, y el *Three-Step-Test* de la Televisión pública alemana, ver en AZURMENDI, A. (2010) *Televisión Pública y Sociedad de la Información: Límites y posibilidades abiertas por la Ley General de Comunicación Audiovisual a los nuevos servicios en Internet. Comunicación y Pluralismo*. vol.9. pp.53-55.

¹⁴ DOCE 15 de noviembre de 2001 con modificación en 2009, (2009/C 257/01) recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:ES:PDF>

Forma de citar:

AZURMENDI, A., LÓPEZ, N., y MANFREDI, J.L., *La reforma de la televisión pública autonómica en el nuevo marco legal audiovisual (Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual) de cobertura nacional* en "Derecom" n. 5, <http://www.derecom.com/numeros/articulo0105.html>