

**CRMCE/2004/7**  
**23 de noviembre de 2004**

**LA SITUACIÓN FINANCIERA DE RTVE A COMIENZOS DE 2004: SUS  
PRINCIPALES PROBLEMAS Y UNA PROPUESTA DE REFORMA \***

**MIGUEL ÁNGEL ARNEDO ORBAÑANOS**

---

\* Versión revisada y ampliada de la que se distribuyó al “Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal”, el 30 de septiembre de 2004. En ella se recogen los resultados del debate celebrado en el seno del Consejo, el 9 de noviembre de ese año. Debo agradecer, por tanto, los comentarios y sugerencias que he recibido de sus miembros, así como los que me facilitaron Raimundo Ortega Fernández y Rafael Álvarez Blanco a la primera versión de este informe. Los errores y defectos que puedan encontrarse en el mismo son, como es lógico, de la exclusiva responsabilidad de quien lo firma.



## **LA SITUACIÓN FINANCIERA DE RTVE A COMIENZOS DE 2004: SUS PRINCIPALES PROBLEMAS Y UNA PROPUESTA DE REFORMA**

*“Cada día disfruto más viendo la televisión apagada”*

*El Roto (El País, 2/07/2004)*

### **I.- INTRODUCCIÓN**

1.- El artículo 2 del Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal, establece que *“el cometido del Consejo es elaborar un informe sobre el régimen jurídico, incluido el modo de designación de sus órganos directivos, la programación y la financiación”* de dichos medios. El informe deberá ser trasladado al Gobierno en el plazo de nueve meses desde la constitución del Consejo.

2.- El objeto de este trabajo es adelantar algunas ideas que faciliten la reflexión y el debate, en el seno del Consejo, sobre las medidas a proponer en el mencionado informe respecto del grupo Radiotelevisión Española (RTVE). La nota se centrará, sobre todo, en los aspectos relativos a la financiación de la radio y la televisión de titularidad estatal, pero incorporará también algunas reflexiones sobre otros ámbitos de la actividad radiotelevisiva, como la organización y la programación. Estas incursiones en terrenos que se alejan del estricto análisis económico o financiero se justifican por la estrecha relación existente entre dichos ámbitos y los resultados económicos y financieros del grupo.

3.- Tras este apartado introductorio, la nota se dividirá en otros cinco apartados. En el primero de ellos (apartado II) se analizan aquellos aspectos organizativos y de gestión del servicio público de radio y televisión en España que se consideran más significativos a los efectos de este trabajo. En el apartado III se examina la situación financiera del grupo RTVE a comienzos de 2004. El apartado IV contempla las posibilidades de encauzamiento de dicha situación sin modificar el modelo actual de funcionamiento del servicio público de radio y televisión en España. El apartado V presenta una propuesta de reformas que implica un cambio del modelo actual. Y el apartado VI, por último, recoge las principales conclusiones del estudio realizado.

## II.- ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y DE GESTIÓN

### *Principales normas reguladoras del servicio público de radio y televisión*

4.- El artículo Quinto Uno de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la radio y la televisión, establece que *“la gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión sonora y televisión se ejercerá”* en España *“a través del Ente Público RTVE, al cual se encomienda... la función de servicio público que queda definida”* más adelante en la misma disposición. Según el artículo Diecisiete de dicha Ley, *“la gestión de servicio público de radiodifusión se realizará por las... sociedades estatales Radio Nacional de España (RNE) y Radio Cadena Española (RCE)”*, mientras que la *“gestión del servicio público de televisión se realizará por una sociedad estatal, que se denominará Televisión Española (TVE)”*. El capital de dichas sociedades *“será íntegramente estatal, pertenecerá en su totalidad al Ente Público RTVE y no podrá enajenarse, hipotecarse, gravarse, pignorararse o cederse en cualquier forma onerosa o gratuita”*.

5.- Las relaciones jurídicas externas del Ente, así como sus adquisiciones patrimoniales y la contratación están sujetas, sin excepciones, a las normas del Derecho privado, de acuerdo con lo establecido en el artículo Quinto Dos de la Ley 4/1980. Su actividad, por otro lado, debe inspirarse en los siguientes principios, recogidos en el artículo Cuarto de la misma Ley:

- a) Objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones.
- b) Separación entre informaciones y opiniones.
- c) Respeto al pluralismo político, religioso, cultural y lingüístico.
- d) Respeto al honor, la fama, la vida privada de las personas y los derechos y libertades reconocidos en la Constitución.
- e) La protección de la juventud y de la infancia.
- f) El respeto a los valores de la igualdad.

6.- Por su parte, las sociedades encargadas de la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión se rigen por el derecho privado, con las excepciones recogidas

en el Estatuto, según el artículo Dieciocho del mismo.

### *Su aplicación práctica*

7.- La actuación de RTVE en los últimos años se ha situado, sin embargo, lejos de lo que sería aceptable, a tenor de las premisas que acaban de señalarse en los puntos 5 y 6. Por lo que se refiere, en primer término, a la aplicación del derecho privado, la gestión del Ente y sus sociedades se sitúa en la práctica fuera de su ámbito en aspectos sustanciales. En efecto, existe un acuerdo entre RTVE y las sociedades TVE y RNE, en virtud del cual estas últimas se centran en la producción y emisión de la programación y ceden dichos servicios al Ente. A su vez, RTVE asume la gestión y facturación a terceros de los ingresos generados por la comercialización de los mismos, así como la gestión de determinados servicios comunes, con cargo a su cuenta de resultados. El precio de cesión a RTVE de los servicios de TVE y RNE se fija anualmente, al elaborarse los presupuestos, con el criterio de cubrir gastos e impedir que las sociedades incurran en pérdidas. Como consecuencia de ello, la facturación de dichos servicios al Ente se realiza a precios ficticios, sin ninguna relación con los del mercado. Entre 1986 y 1998 se trataba de un acuerdo tácito, pero en 1999 la Dirección General del Ente dictó una instrucción formalizando el acuerdo y estableciendo un nuevo procedimiento para fijar el precio de cesión, con la misma finalidad de impedir la aparición de pérdidas en las sociedades. Este acuerdo tiene varias consecuencias negativas:

a) Impide evaluar con claridad las consecuencias de las decisiones que se adopten, lo que conlleva la imposibilidad de imputar responsabilidades de gestión. Al difuminarse la atribución de los resultados económicos, se pierde uno de los indicadores más precisos y fiables sobre la calidad de la administración, eliminándose a la vez el correspondiente incentivo para los gestores. En definitiva, el citado acuerdo de gestión constituye un serio obstáculo para que RTVE pueda ser regida con criterios empresariales, como señala acertadamente el “Plan Renovación” elaborado por RTVE en diciembre de 1996<sup>1</sup>.

b) Limita la representatividad de las cuentas individuales del Ente y sus sociedades

---

<sup>1</sup> Como se señala en dicho Plan, “mediante este artificio se consigue que los recursos que entran en el Ente pasen a RNE y a TVE, no en forma de capital social ni de préstamo, como hubiera sido lógico, sino en forma de facturación por programación por importes equivalentes a los gastos de explotación de RNE y de TVE, importes que no guardan proporción con los que surgirían de un mercado de competencia, ya que los gastos de explotación de RNE y de TVE no son, ni de lejos, competitivos”.

hasta casi anularla, lo que obliga a analizar de forma consolidada los estados financieros del conjunto.

c) Permite a las sociedades eludir la aplicación de lo establecido por la Ley de Sociedades Anónimas sobre los requisitos de capital. En efecto, al contabilizar el Ente las pérdidas que deberían figurar en los libros de las sociedades, éstas se sitúan al margen de lo establecido en el artículo 260.1.4 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, que obliga a una sociedad a disolverse cuando sus *“pérdidas... dejen reducido su patrimonio a una cantidad inferior a la mitad del capital social, a no ser que éste se aumente o se reduzca en la medida suficiente”*. Y por el mismo motivo tampoco se aplica a esas sociedades lo dispuesto en el artículo 282 de dicha Ley, que sitúa el límite al importe total de las emisiones de obligaciones u otros valores que reconozcan o creen deuda en la suma del capital social desembolsado más las reservas que figuren en el último balance de las sociedades anónimas.

8.- La excepcional situación en que se encuentran RNE y TVE se ha visto reforzada por la garantía que ha venido concediendo el Estado al endeudamiento del Ente. Gracias al aval público, el Ente puede solicitar del mercado una financiación que, de no ser por dicha circunstancia, no podría conseguir al encontrarse en quiebra técnica. En cierto modo, la garantía estatal es una consecuencia de la calificación por la Ley 4/1980 del patrimonio del Ente y sus sociedades como de dominio público; una atribución que, en definitiva, hace que *“en el fondo, el Estado sea visto como garante último de todas las obligaciones que contraiga el grupo RTVE”*, en palabras del citado *“Plan de renovación”* de RTVE de diciembre de 1996. Lo cual conduce, a juicio del mismo, *“a que los gestores de RTVE y los terceros que se relacionan con ella, como consumidores o usuarios o como contratantes, consideren que el patrimonio de RTVE es ilimitado. Con lo cual, ni los gestores ni los terceros que contratan con RTVE se ven obligados a ser especialmente rigurosos en la gestión o en la contratación...”*. No es de extrañar, por tanto, que la Comisión Europea, en su opinión preliminar de 15 de octubre de 2003, considere que el mecanismo implantado por este acuerdo es uno de los factores que contribuyen a calificar las ayudas estatales a la financiación de RTVE como no compatibles con el mercado común.

9.- La actividad de radiodifusión tampoco parece acomodarse por completo a los principios establecidos en el artículo Cuarto de la Ley 4/1980 y reproducidos en el punto 5. En especial, cabe destacar a este respecto que:

a) La información facilitada por la radio y la televisión de titularidad estatal en el curso de los últimos años no ha sido siempre todo lo objetiva e imparcial que hubiera sido deseable.

b) Sin llegar a caer en la chabacanería de algunas cadenas privadas, la programación de TVE (y, de un modo especial la de su primera cadena) ha carecido de la calidad y el buen gusto que parecen exigibles a unos medios de comunicación públicos.

c) Los programas educativos han sido muy escasos y de poca entidad.

d) El tiempo dedicado a debates en TVE ha ido reduciéndose, hasta haber casi desaparecido de la programación.

e) En la radio y la televisión públicas no se presta la debida atención a la infancia ni a la juventud, emitiéndose con frecuencia programas de TVE con contenidos violentos en horarios infantiles. También parece excesiva la carga publicitaria a que TVE somete a este sector de la población.

10.- No resulta exagerado, por tanto, concluir que RTVE no ha venido cumpliendo, de forma plena y satisfactoria hasta ahora, con el cometido que le correspondía como organismo encargado de cubrir el servicio público “*esencial*” (de acuerdo con la calificación del Estatuto) que se le había encomendado.

### ***Resultados conseguidos***

11.- Al mismo tiempo, la programación de TVE y RNE parece ser cada vez menos atractiva para los ciudadanos. Así se desprende del fuerte descenso que han venido experimentando sus niveles de audiencia. Por lo que se refiere a las dos cadenas de TVE, su cuota de audiencia disminuyó de un modo casi sostenido entre 1990 y 2003<sup>2</sup>, pasando del 72'6 % al 30'7% a lo largo de dicho período. En sentido inverso, la suma de las cuotas

---

<sup>2</sup> Con dos ligeros repuntes en 1998 (cuatro décimas) y 2001 (dos décimas).

de audiencia de Tele 5 y Antena 3 ascendió durante el mismo del 10'2% al 40,7%, tras experimentar una progresión no exenta de algún altibajo al culminarse el período de implantación a mediados de la década de 1990 (véase cuadro I).

**12.-** Comparando, por otro lado, TVE con las demás cadenas públicas de televisión de la Unión Europea, se puede concluir que la programación de las dos cadenas públicas españolas es, en conjunto, la que:

a) Dedicar menos tiempo a contenidos de servicio público. La emisión de estos contenidos se realiza, además, en las franjas horarias de menor audiencia, salvo los informativos.

b) Ofrece más publicidad que el resto de televisiones públicas europeas.

c) Se aproxima en mayor medida que el resto a la de las cadenas comerciales privadas.

d) Registra una cuota de audiencia (el 32,5% del total en 2002) inferior a la de otros grandes grupos, como las dos cadenas de televisión de la BBC (el 37%), los tres canales alemanes ARD, ZDF y ARDIII (el 38%), France Télévisions (el 42%) o la RAI (el 47%)<sup>3</sup>.

e) Presenta el segmento de audiencia de mayor edad, con la consiguiente repercusión sobre la futura audiencia.

**13.-** La descripción de los aspectos negativos de la situación de RTVE a principios de 2004 se completa con los siguientes rasgos:

a) Una plantilla sobredimensionada para la actividad que desarrolla, sobre todo si se la compara con el número de trabajadores de las emisoras privadas. Al término de 2003, la plantilla de RTVE ascendía a 9.327 trabajadores, de los cuales 8.241 eran fijos y 1.086 contratados. De ese total, 1.023 personas estaban empleadas en el Ente Público, 2.205 en RNE y 6.099 en TVE. Esta evidente abundancia de personal no ha impedido, sin embargo, a RTVE recurrir de manera generalizada a la contratación externa en la elaboración de los

---

<sup>3</sup> De acuerdo con los datos facilitados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. No obstante, si se consideran también las emisoras autonómicas, el mercado español se reparte en la actualidad casi al 50% entre operadores públicos y privados (incluidos los emisores digitales y las plataformas de cable), como puede verse en el cuadro I. Esta distribución del mercado se corresponde con lo que viene siendo habitual en Europa hasta ahora.

programas de producción propia<sup>4</sup>. Además, a pesar de la flexibilización que se ha ido introduciendo en los convenios laborales, el marco laboral en que se desenvuelve la actividad de RTVE es excesivamente rígido y, por lo tanto, poco adecuado para un sector tan dinámico como es el audiovisual.

b) La detección, tanto por la Intervención Delegada de la Administración del Estado (IGAE) como por el Tribunal de Cuentas (TCu), de numerosas irregularidades en la gestión de RTVE, algunas de las cuales apuntan a la posible existencia de prácticas poco ortodoxas en la gestión de determinadas áreas.

c) Una situación económica y financiera que no puede ser más alarmante, como se comentará con mayor detalle en el próximo apartado.

### **III.- LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE RTVE A COMIENZOS DE 2004**

**14.-** Como acaba de señalarse, la situación de RTVE desde el punto de vista económico y financiero, es muy preocupante. Tres magnitudes son ilustrativas de la gravedad de sus problemas en este campo:

a) El elevado volumen de fondos propios negativos que presentaba el balance consolidado del grupo en 2003 (cerca de 5.408 m. €, según puede verse en el cuadro II)<sup>5</sup>.

b) El exagerado desequilibrio de dicho balance entre el exigible y el activo. El exigible a corto plazo del grupo excedía un 32% al total del activo (un 50% en 2002) y el exigible total se situaba alrededor de cinco veces esta misma cifra tanto en 2002 como en 2003 (véanse cuadros III y III bis)<sup>6</sup>.

c) Una deuda financiera que superaba en 2003 los 6.200 m. € y que, según las previsiones del Ente, podría situarse cerca de 6.900 m. € al término de 2004 y en torno a

<sup>4</sup> Sorprende, a este respecto, la escasa eficacia de las medidas establecidas para reducir la plantilla. Los efectos de los dos expedientes de regulación de empleo iniciados en 1994 y 1998 se vieron contrarrestados por la contratación de nuevo personal, en buena medida con carácter temporal. Así, a pesar de que el expediente de 1998 afectó a 1.298 trabajadores fijos, la reducción de plantilla entre 1997 y 2002 sólo fue de 812 personas. Este fenómeno se debió en parte a que los expedientes no tuvieron en cuenta la situación de la plantilla y las necesidades del Ente, habiendo podido acogerse a sus beneficios empleados que trabajaban en áreas donde no existía un problema de exceso de oferta de mano de obra.

<sup>5</sup> Esta circunstancia por sí sola haría irrelevante cualquier análisis sobre la estructura del balance de RTVE.

<sup>6</sup> Conviene tener en cuenta, sin embargo, que la precisión de estos cálculos depende de lo acertada que sea la valoración en el balance de los activos de RTVE.

7.600 m. € en 2005.

**15.-** El continuo aumento en el valor de los fondos propios negativos de RTVE es consecuencia, básicamente, de la financiación por medio del endeudamiento de las elevadas pérdidas anuales que RTVE empezó a registrar en 1990, al no ser suficientes las subvenciones del Estado para cubrir los déficit de explotación del Ente. Dicha práctica, que se inició en 1991, pudo llevarse a cabo merced al acuerdo de reparto de gestión concertado entre el Ente y sus sociedades. En efecto, la distribución de papeles comentada en el punto 7 permitió equilibrar los ingresos y gastos de TVE y RNE (con algunas desviaciones en determinados años) y trasladar las pérdidas al Ente, que no está sometido a la legislación mercantil y ha venido disfrutando del aval del Estado. Gracias a ello, RTVE ha podido cubrir sus pérdidas endeudándose en el mercado. La garantía pública y la asunción en ocasiones de la deuda de RTVE por el Estado<sup>7</sup> han actuado así como un complemento financiero de su escasa aportación anual de subvenciones. Ahora bien, el creciente endeudamiento del Ente ha generado, a su vez, un aumento sostenido de los gastos financieros que ha presionado al alza los resultados negativos del grupo. En efecto, la suma acumulada de los déficit financieros registrados desde 1992 ascendía en 2003 a 1.879 m. €, un 30'2% de los 6.224 m. € que constituían el endeudamiento ese mismo año.

**16.-** Los fondos propios negativos de RTVE, y su elevado montante, fueron el fundamento último en que se basó EUROSTAT para clasificar a RTVE, en febrero de 2004, dentro del sector “Administraciones Públicas” (como parte de la Administración Central), en lugar de hacerlo en el de “Sociedades no financieras”, sector que agrupa las unidades productoras de servicios de mercado y donde venía siendo clasificada hasta entonces en las cuentas españolas. Esta decisión, que se implantó con motivo de la notificación del “Protocolo del Déficit Excesivo” de febrero de 2004 para la serie que se inicia en el año 2000, tiene trascendencia, por dos motivos<sup>8</sup>:

a) En primer lugar porque el déficit público y la deuda pública españolas sujetos al escrutinio de la Comisión en el marco del “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” incluyen

---

<sup>7</sup> En 1993 (183 m. €), 1994 (545 m. €) y 1995 (665 m. €), como puede verse en el cuadro II.

<sup>8</sup> Los Estados miembros de la Unión Europea remiten cada año a la Comisión dos notificaciones de “Protocolo de Déficit Excesivo”, una a final de febrero y otra a final de agosto.

una parte originada directamente en RTVE, que en 2004 supondrá sendas adiciones al déficit público y a la deuda pública de, aproximadamente, 650 m. € (0'08% del PIB) y 6.900 m. € (0'87% del PIB), respectivamente. Lo que significa que el actual modelo de RTVE está ya incidiendo en el desequilibrio contable de nuestras finanzas públicas.

b) En segundo lugar, que esta clasificación de la televisión pública española representa una anomalía, en el contexto de la Unión Europea de 15 miembros, donde las televisiones públicas se incluyen dentro del sector de “Sociedades no financieras”.

### ***Evolución de la situación económico-financiera desde 1990***

17.- El origen del círculo vicioso que acaba de comentarse coincide con la apertura del mercado televisivo a las cadenas privadas en 1990. Pero fue en 1993 cuando se fijaron las líneas básicas de este proceso, al formalizarse un contrato-programa entre el Estado y RTVE que contiene dos decisiones:

a) La autorización, en las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, de la capacidad de endeudamiento del grupo con la garantía del Estado y la asunción por éste, a partir de 1994, de parte de la deuda acumulada por la utilización de dichas autorizaciones.

b) La concesión, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de una subvención para financiar las pérdidas de la Entidades del grupo que no generasen ingresos publicitarios (RNE, Orquesta y Coro de RTVE e Instituto Oficial de Radio y Televisión). Las cantidades que el Estado ha satisfecho a lo largo de estos años han sido, no obstante, decrecientes y sin vinculación aparente con los gastos incurridos por las Entidades del grupo no generadoras de ingresos comerciales, ni mucho menos con los costes derivados de la gestión del servicio público de radiodifusión.

18.- La evolución comentada en el punto anterior puede cuantificarse de la siguiente manera (véanse los cuadros II y II bis, así como el gráfico I):

a) Entre 1990 y 2003 los **ingresos de explotación** de RTVE tuvieron un comportamiento mixto que situó su importe en 2003 un 14'9% por debajo de su valor al comienzo del período. Dicho comportamiento se distribuyó, a lo largo del mismo, en tres fases bien diferenciadas:

- Una primera, entre 1990 y 1994, de caídas fuertes y sostenidas hasta acumular un descenso del 56'4%.

- Una segunda, que alcanza hasta 2002, caracterizada por una también fuerte recuperación. Al término de la misma, los ingresos de explotación ascendían a más del doble de su valor en 1994, habiendo sido particularmente intenso este crecimiento a partir de 1997 y sufriendo un ligero retroceso en 2001.

- Una final, que coincide con 2003, en la que se produjo una recaída del 10'1%.

b) Los **gastos de explotación**, por su parte, registraron en el conjunto del período una tendencia creciente, dentro de un comportamiento mixto, que colocó su importe en 2003 un 16% por encima del registrado en 1990. A un nivel más pormenorizado, dicha evolución puede descomponerse en:

- Una ligera tendencia a la baja hasta 1995 (con un repunte en 1993) que situó su valor en aquel año un 6'4% por debajo de la cifra de 1990.

- Un aumento sostenido, con algún leve altibajo, hasta 2000 en que el importe de los gastos se situó un 30'7% por encima de su valor en 1995.

- Una ligera disminución (del 5'1%) en los cuatro años siguientes hasta 2003.

c) En líneas generales, la evolución descrita en las letras precedentes puede resumirse en tres períodos. En el primero, que ocupa la primera mitad de la década de los noventa, se produjo una disminución de los ingresos y los gastos de explotación, que fue de mayor intensidad para los primeros, lo que provocó un fuerte crecimiento del **déficit de explotación**. En el segundo, que corresponde a la segunda mitad de esa década, las dos magnitudes crecieron; pero, aunque en este caso el aumento de los ingresos fue más vivo que el de los gastos, su crecimiento no tuvo la intensidad suficiente para reducir de manera significativa dicho déficit. En el tercero y último, que transcurre entre los años 2000 y 2003, los gastos de explotación descendieron ligeramente, mientras los ingresos registraban altibajos dentro de la tendencia alcista iniciada en 1995, lo que ocasionó que las pérdidas de explotación experimentasen movimientos en dientes de sierra, con una leve tendencia a la baja. Como resultado global de dicha evolución, el déficit de explotación registró entre 1990 y 2003 un comportamiento alcista que multiplicó por tres su importe. En términos cuantitativos, esta evolución puede resumirse de la siguiente manera:

- Durante el período comprendido entre 1990 y 1994, las pérdidas de explotación experimentaron un fortísimo crecimiento que multiplicó por cuatro la cifra inicial hasta alcanzar un valor de 614 m. € en el último año citado

- En el segundo, que cubre hasta el año 2000, después de mantener durante tres años una cierta estabilidad en torno a los 600 m. €, el déficit de explotación se redujo hasta alcanzar un valor de 532 m. € en dicho año (lo que representa una caída del 13'3% respecto del importe registrado en 1994).

- En el tercero, que va de 2001 a 2003, dicha magnitud registró una reducción del 14'5%, tras experimentar movimientos en dientes de sierra.

d) Por su parte, el importe de las **subvenciones**, como se adelantaba en el punto 17, se movió siempre muy por debajo del déficit de explotación, registrando unos importes que se situaron:

- Entre 191 y 138 m. € desde 1993 a 1996

- Alrededor de 75 m. € a partir de este último año.

e) Los **resultados financieros**, por último, entraron en números rojos en 1993, tras registrar saldos positivos decrecientes durante los dos años anteriores. Las pérdidas financieras experimentaron una tendencia alcista, en los años posteriores, que se vio sólo interrumpida en tres ocasiones (correspondientes a los años 1994, 1996 y 2000). Su importe pasó, así, de unos ingresos netos de 53 m. € en 1990 a unos gastos netos de 221 m. € en 2002 y 2003.

f) Como consecuencia de todo ello, la **cuenta de resultados** de RTVE se saldó con **pérdidas** entre 1990 y 2003. El importe de las mismas se elevó, desde los 122 m. € registrados en 1990, a los 600 m. € de 2003; habiendo llegado a situarse en torno a los 700 m. € en 1997, 1998 y 2001.

### ***Principales renglones de la cuenta de explotación en 2003***

**19.-** Para poder determinar con mayor precisión la magnitud de los problemas económico-financieros que aquejan a RTVE conviene detenerse con algún detalle en la composición más reciente de los principales renglones de su cuenta de resultados. Según puede verse en el cuadro IV, en el año 2003 los gastos totales alcanzaron un valor de 1.477 m. €, tras registrar una caída del 5'3% respecto de 2002. Los ingresos totales, por su parte,

que sumaron 877 m. € en 2003, también cayeron respecto a la cifra registrada en 2002; en esta ocasión un 8'6%. El total de pérdidas, por lo tanto, alcanzó un valor de 600 m. € en 2003; una cifra casi idéntica a la registrada en el año anterior.

**20.-** A efectos expositivos, la cifra **total de gastos** puede descomponerse en tres renglones, de diferente importancia cuantitativa (véase cuadro IV):

a) Los gastos de explotación, que en 2003 ascendieron a 1.224 m. €, tras disminuir un 2'9% respecto del año anterior.

b) Los gastos financieros, que se aproximaron a los 228 m. € en 2003, una cifra similar a la de 2002.

c) Los gastos extraordinarios y el resto, cuyo importe en 2003 fue ligeramente inferior a 25 m. €, frente a los 69 m. € registrados un año antes.

**21.-** A semejanza de la distribución realizada en el punto anterior, la cifra **total de ingresos** puede también descomponerse en los cuatro siguientes renglones (véase cuadro IV):

a) Los ingresos de explotación, que sumaron en 2003 algo más de 769 m. €, tras un descenso del 10'1% respecto de 2002.

b) Los ingresos financieros, que ascendieron en 2003 a 7 m. €, una cifra del orden de magnitud de la registrada el año anterior (8 m. €).

c) Los ingresos extraordinarios y el resto, que supusieron una aportación cercana a los 21 m. €, frente a los casi 16 m. € de 2002.

d) Las subvenciones, que sumaron un total de 80 m. €, casi la misma cifra del año 2002 (79 m. €).

**22.-** Reagrupando y resumiendo la información ofrecida en los dos puntos precedentes, se puede concluir que las **pérdidas** de 600 m. € registradas por RTVE en 2003 (un importe similar al de 2002) se produjeron por la conjunción de las siguientes magnitudes contables, que se estudiarán con mayor detalle en los puntos 23 a 38:

a) Un déficit de explotación próximo a 455 m. € (casi 405 m. € en 2002).

b) Unos resultados financieros netos de signo negativo cercanos a 221 m. € (casi la misma cifra de 2002).

- c) Unos gastos extraordinarios netos de 4 m. € (cerca de 54 m. € en 2002).
- d) Unas subvenciones de 80 m. € (79 m. € en 2002).

### ***Los gastos de explotación en 2003***

**23.-** Cuatro son los componentes de los **gastos de explotación** (véase cuadro IV):

a) Los aprovisionamientos, que en 2003 ascendieron a 377 m. €, tras registrar una caída de casi 87 m. € respecto a 2002 (lo que representa un descenso del 18'7% en términos porcentuales).

b) Los gastos de personal, que sumaron en 2003 casi 440 m. €, una cifra superior en 12 m. € a la del año anterior (esto es, un aumento del 2'9%).

c) Los servicios exteriores, que se situaron en 2003 en casi 337 m. €, frente a los 325 m. € registrados en 2002 (tras un aumento del 3,5%).

d) Otros gastos de explotación. Partida residual que sumó cerca de 71 m. € en 2003, frente a los casi 44 m. € de 2002 (lo que significa un aumento del 62'3%).

**24.-** Los **aprovisionamientos** representaban en 2003 el 30'8% de los gastos de explotación y el 25'5% del total de gastos (véase cuadro V), tras haber experimentado una caída respecto del año anterior. Este descenso representa una continuación del movimiento a la baja iniciado en 2001 (que se invirtió, sin embargo, al año siguiente), pero contrasta con el crecimiento casi sostenido que había registrado esta partida, con algún altibajo, a lo largo del período 1990-2000 (véase gráfico II). En conjunto, esta evolución situó el valor de los aprovisionamientos en 2003 un 38'7% por encima del importe registrado en 1990 (véase cuadro II); porcentaje global que esconde un aumento del 82'9%, entre 1990 y 2000, y una caída posterior del 24'2% hasta el año 2003.

En cuanto a los principales componentes de esta partida, que registró un importe de 377 m. € en 2003:

a) El 81'5% correspondió a “Compras de derechos audiovisuales, retransmisiones y similares”.

b) El 14% se debió a “Servicios de productoras”.

**25.-** Los **gastos de personal** representaron, en 2003, el 35'9% de los gastos de

explotación y el 29,8% de los gastos totales (véase cuadro V). De este modo, los gastos de personal fueron ese año el principal componente de los gastos de explotación; un puesto que desde 2000 ha venido disputando a la partida de aprovisionamientos, tras haberlo ocupado hasta 1999 (y con bastante holgura durante la mayor parte del tiempo). En este comportamiento de los gastos de personal a lo largo del período 1990-2003 se pueden distinguir dos etapas bien diferenciadas:

a) En la primera, tras aumentar en 1991, los gastos de personal disminuyeron de un modo sostenido hasta 1995, en que su valor se situó un 5'7% por debajo del registrado en 1990.

b) En la segunda, los gastos de personal se recuperaron hasta alcanzar en 2003 un importe superior en un 21'1% al de 1995.

El resultado conjunto de esta evolución se resume en un aumento de estos gastos entre 1990 y 2003 que colocó su monto, en este último año, un 14'3% por encima del correspondiente a 1990. Este aumento, aunque no puede calificarse de elevado, es muy significativo porque se produjo a pesar de haber disminuido la plantilla entre esos años en 4.867 personas (merced, entre otros factores, a la concertación de dos expedientes de regulación de empleo que se iniciaron en 1991 y 1998).

**26.-** En 2003, los gastos por **servicios exteriores** representaron el 27'5% de los gastos de explotación y el 22'8% de los gastos totales (véase cuadro V). En términos absolutos, su importe en ese año ascendió a 337 m. €, como resultado de la suma de estas tres grandes partidas:

a) *Suministros*: con un valor cercano a 101 m. €, de los que el 65'5% correspondió a “Circuitos y líneas telefónicas”.

b) *Servicios profesionales independientes*: por una cuantía ligeramente superior a 115 m. €, de los que un 42'4% correspondió a “Intermediación por ventas de publicidad” y otro 40'4% a “Colaboraciones”.

c) *Otros gastos de explotación*: que sumaron casi 121 m. €, de los que el 32'8% correspondió a “Arrendamientos y cánones” y otro 45% a “Otros servicios”.

Entre 1990 y 2003, los gastos por servicios exteriores experimentaron una caída del 10%, que se descompone en un descenso sostenido del 25'9% entre 1990 y 1994, seguido de un comportamiento alcista, con altibajos, que situó la cifra de 2003 un 21'7% por

encima de la de 1994.

### ***Los ingresos de explotación en 2003***

27.- El comportamiento del renglón que recoge los ingresos de explotación está determinado por la evolución de la **cifra de negocios**. Este último concepto, a su vez, refleja básicamente la evolución de las ventas, cuyo importe viene constituido en torno a un 90% por las ventas de publicidad. Como puede verse en el cuadro IV, la cifra de negocios de RTVE registró en 2003 una caída de 33 m. € respecto del año anterior (un 4'2% en términos porcentuales), hasta situarse en 758 m. €. A pesar de su reducida cuantía, este descenso contrasta con la recuperación sostenida que la cifra de negocios había venido registrando entre 1997 y 2002<sup>9</sup> (véase cuadro II), gracias al cual su importe se había situado en este último año un 81'8% por encima de su valor en 1996. Antes de producirse ese repunte, sin embargo, la cifra de negocios de RTVE había experimentado una tendencia a la baja que le había hecho perder un 47'9% entre 1990 y 1996. En términos absolutos, los ingresos por este renglón cayeron de 835 m. € a 435 m. € entre 1990 y 1996, para ascender a 791 m. € en 2002 y disminuir de nuevo, en 2003, hasta los 756 m. € (lo que representa una caída del 9'2% a lo largo de todo el período).

28.- El crecimiento de la cifra de negocios de RTVE entre 1997 y 2002, estuvo vinculado al aumento que experimentaron las **ventas de publicidad** en el conjunto del sector y al comportamiento favorable de la **venta de programas**. Por su parte, el cambio de tendencia registrado en 2003 se debió a la fuerte caída que experimentaron los ingresos por este último concepto (cerca de un 46%). En los puntos 29 a 32 se analiza con más detalle el comportamiento de ambas partidas.

29.- Como se indicaba en el punto 27, los **ingresos por ventas de publicidad** de RTVE constituyen casi la totalidad de los ingresos por ventas, por lo que se prescindirá del análisis de este último concepto. En 2003, las ventas de publicidad representaban el 93'5% del total de ventas, así como el 90'6% de los ingresos de explotación y el 79'5% del total

---

<sup>9</sup> Con la excepción del ligero retroceso registrado en 2001.

de ingresos (véase cuadro V). En ese año, los ingresos por publicidad aumentaron casi 23 m. €, hasta situarse en 697 m. €, aunque esta subida se vio contrarrestada por la disminución que experimentaron los demás componentes de la cifra de negocios (véase cuadro IV). El aumento mencionado representa una continuación del crecimiento sostenido que los ingresos publicitarios de RTVE registraron entre 1996 (primer año para el que se dispone de datos) y 2003, si se exceptúa 2001. Un comportamiento que responde al alza generalizada que experimentó el mercado publicitario durante esos años. Según datos del Tribunal de Cuentas, correspondientes al período 1996-1999, los ingresos publicitarios de todas las cadenas de televisión<sup>10</sup> aumentaron entre esos años un 47'3%. Las tasas de aumento positivas que registró RTVE en sus ingresos por publicidad fueron, sin embargo, inferiores en un principio a las registradas por el conjunto de televisiones privadas, cuyas ventas de publicidad se situaron por encima de la media del sector. Así, por ejemplo, en 1999, del total de los ingresos publicitarios, que ascendieron a más de 2.037 m. €, a RTVE le correspondieron 595 millones (un 29'2%), a las cadenas privadas generalistas cerca de 1.124 millones (un 55'2%) y a las autonómicas casi 319 millones (un 15'7%). Pero esta tendencia se invirtió ligeramente a favor de TVE en los años posteriores: según se desprende de la información contenida en el cuadro VII, de los 2.201 m. € que sumaron en 2003 los ingresos publicitarios recibidos por las tres agrupaciones citadas, 697 millones correspondieron a TVE (un 31'7%), 1.186 millones a Tele 5 y Antena 3 (un 53,9%) y 318 millones a las televisiones autonómicas (un 14'2%)<sup>11</sup>.

**30.-** Por sus implicaciones sobre los ingresos publicitarios, merece la pena detenerse a analizar la evolución de la cuota de audiencia de las cadenas de televisión. Como puede verse en el cuadro I, la correspondiente a las dos cadenas de TVE disminuyó de manera casi sostenida desde 1990 (un 72'6%) hasta 2003 (un 30'7%), con alguna pequeña recuperación intermedia. Las dos cadenas generalistas privadas, por el contrario, aumentaron su cuota de pantalla del 10'2% al 45'2% entre 1990 y 1996, a pesar de haber sufrido algún ligero retroceso. En los años posteriores, sin embargo, la cuota de estas dos cadenas disminuyó, hasta situarse en el 40'7% en 2003; una caída que debe atribuirse al

<sup>10</sup> Como se sabe, RNE no tiene ingresos publicitarios.

<sup>11</sup> En 2002, estos porcentajes fueron todavía más favorables para TVE. De un total de 2.080 m. €, el 32'4% fue a parar a TVE (674 m. €), el 53'2% a Tele 5 y Antena 3 (1.107 m. €) y el 14'4% a las televisiones autonómicas (299 m. €).

impacto de la entrada en el mercado de nuevas emisoras y a la culminación el proceso de implantación de aquéllas en el mercado. En conjunto, sin embargo, la suma de las cuotas de audiencia de Antena 3 y Tele 5 experimentó un aumento sustancial a lo largo del período 1990-2003 (30'5 puntos porcentuales). Las televisiones autonómicas y locales, por último, incrementaron también su cuota de pantalla, dentro de una evolución en dientes de sierra, pero lo hicieron en menor medida que las privadas (del 16'4% al 18'2% entre 1990 y 2003).

**31.-** De la comparación entre los porcentajes de audiencia y la participación de cada grupo en los ingresos por publicidad, se deduce que las cadenas privadas desarrollaron, durante la década de los noventa, una capacidad de generar ingresos publicitarios por encima de su captación de audiencia, en detrimento de TVE y, en menor medida, de las cadenas autonómicas. Como consecuencia de ello, en 2001 existía un desfase desfavorable para TVE entre su cuota de publicidad (29%) y su cuota de audiencia (32'7%), según se recoge en el cuadro VII. Esta diferencia se redujo, no obstante, a 0'5 puntos porcentuales en 2002 y se invirtió en 2003, año en que la cuota de publicidad de TVE se situó en el 31'2% y la de audiencia en el 30'7%. Las cadenas privadas generalistas, por su parte, mantuvieron en conjunto durante estos tres últimos años una cuota de publicidad superior a su cuota de audiencia, si bien con tendencia decreciente; situándose las diferencias en torno a siete puntos porcentuales, en el caso de Tele5, y alrededor de seis puntos en el de Antena 3.

**32.-** La **venta de programas** constituye el segundo componente más importante de los ingresos por ventas, aunque sólo representaba en 2003 el 5'8% de las mismas, el 5'7% de los ingresos de explotación y el 5% del total de ingresos (véase cuadro V). Según puede verse en el cuadro IV, en dicho año los ingresos por la venta de programas registraron un descenso del 54'5% respecto a 2002. Dicha caída representa un cambio radical en la tendencia que venía experimentando esta partida desde 1996 (primer dato disponible). En efecto, como puede verse en el cuadro II, entre ese año y 2002 el importe de las ventas de programas había pasado de algo más de 9 m. € a cerca de 97 m. €, para descender a los mencionados 44 m. € en 2003<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> También representa un retroceso en la política anunciada por el presidente de la SEPI y el director general del Ente en la presentación del "Plan marco" en noviembre de 2002. El énfasis puesto en la venta de programas como vía de financiación de RTVE complementaria a la publicidad se basó entonces en la

**33.-** En lo que respecta, por último, a los **otros ingresos de explotación**, su importe representó en 2003 sólo un 1'3% de los ingresos totales, tras registrar una fuerte caída respecto a 2002. Esta disminución se concentró en el epígrafe “Exceso de provisiones para ingresos y gastos” y situó el valor de la partida en 11 m. €, frente a los 53 m. € de 2002. Descenso que, junto con el que acaba de comentarse de los ingresos por la venta de programas, explica casi por completo el aumento del déficit de explotación en 2003.

### ***El déficit de explotación en 2003***

**34.-** Como puede verse en el cuadro IV, el resultado de la evolución conjunta de los ingresos y gastos de explotación arrojó en 2003 un resultado negativo de 455 m. €, una cifra superior en 50 m. € al déficit registrado en el año anterior. Dicha cifra representó un porcentaje del 75'8% respecto de las pérdidas totales del ejercicio, frente al 67'4% que se registró en 2002, según se recoge en el cuadro VI. El cuadro VIII, por su parte, presenta un resumen de lo que RTVE denomina resultados económicos negativos en su documento “RTVE: Situación actual y perspectivas”. Este concepto, que registró en 2003 un valor de 428 m. €, es muy similar al de resultados de explotación utilizado en esta nota<sup>13</sup>, por lo que las conclusiones que se presentan en el punto siguiente sirven para explicar, al menos en términos relativos, la contribución de las distintas actividades de RTVE al déficit de explotación.

**35.-** De la distribución que realiza RTVE de sus resultados económicos negativos de RTVE en 2003 entre los principales centros de imputación (véase el referido cuadro VIII), se desprende que TVE 1 registró un excedente económico de 113 m. € y que los resultados

---

existencia de 1.882 títulos y 23.000 horas de emisión, aunque –como señala el propio Plan- dichos títulos debían ser digitalizados antes, para facilitar su explotación comercial.

<sup>13</sup> En efecto, como se indica en el citado informe, en el saldo negativo de 428 m. € “no se computan los gastos financieros (228 millones de euros), ni los ingresos financieros (7 millones de euros), ni tampoco las subvenciones del Estado (75 millones de euros)...Tampoco aparecen las variaciones de existencias, las dotaciones de provisión de insolvencias, ni los resultados extraordinarios”. La diferencia entre el concepto de resultados de explotación (que ascendió en 2003 a 455 m. €) y el de resultados económicos (428 m. €) podría explicarse, por tanto, casi en su totalidad por las dotaciones de amortización de inmovilizado y las variaciones en las provisiones de tráfico (-19'6 m. €) y por la dotación de amortización de inmovilizado (42'3 m. €); partidas que forman parte del primer concepto y no parecen haber sido consideradas en el referido informe de RTVE.

negativos del grupo, que en términos brutos ascendieron a cerca de 547 m. €, procedieron en su mayor parte de tres fuentes:

a) La 2 de TVE, que registró un déficit de casi 246 m. € (esto es, un 44'9% del importe de los resultados negativos brutos totales y un 67'1% de los atribuibles a TVE).

b) Los canales internacionales y el canal 24 Horas de TVE, que en conjunto tuvieron unos resultados negativos cercanos a 106 m. € (es decir, el 19'4% de los resultados negativos brutos totales y el 28'9% de los atribuibles a TVE).

c) RNE, que en 2003 registró un déficit de algo más de 167 m. € (un 30'6% de los resultados negativos brutos totales).

Por lo que se refiere a TVE, en términos netos, sus resultados negativos ascendieron en 2003 a casi 253 m. €, lo que equivale a un 59% del saldo neto de 428 m. € citado en el punto anterior. En relación con esta última cifra, la aportación porcentual de RNE ascendió al 39%.

**36.-** Visto, por último, desde otro ángulo, de los casi 253 m. € a que ascendieron los resultados negativos de TVE en 2003, un 48% (121 m. €) es atribuible a la estructura territorial. En el caso de RNE, los resultados económicos negativos de sus emisoras territoriales, provinciales y locales representaron el 35'9% del total (60 m. €). En conjunto, del total de 428 m. € a que ascendieron los resultados económicos negativos del grupo, 181 m. € (el 42'3%) fueron imputables a la estructura territorial del mismo, según la atribución realizada por RTVE.

### ***Los resultados financieros en 2003***

**37.-** En 2003, el déficit financiero de RTVE ascendió a 221 m. €, una cifra casi igual que la registrada en 2002 (véase cuadro IV). Dicho importe representaba el 36'8% de las pérdidas del ejercicio, y el 28'7% de los ingresos de explotación, mientras que los gastos financieros brutos suponían el 15,4% de los gastos totales y el 26% de los ingresos totales (véase cuadro VI). Como ya se ha comentado en el punto 18 y puede observarse en el cuadro II y el gráfico I, desde 1992 este renglón ha venido registrando cada año saldos negativos crecientes, si se exceptúan los años 1994, 1996 (tras la asunción parcial de la deuda por el Estado) y 2000 (como consecuencia de la amortización de una parte de la

deuda). Su crecimiento a lo largo del período 1990-2003 ha sido, por otra parte, el más alto de los registrados por los distintos componentes de la cuenta de resultados que se analizan en esta nota. Según puede verse en el gráfico III, el saldo acumulado desde 1990 de los resultados financieros representa un porcentaje cada vez más alto en la composición de los resultados acumulados totales de RTVE, lo que significa que dicho renglón ha tenido a lo largo del período una participación creciente en la generación de deuda (en 2003, los gastos financieros netos acumulados desde 1990 representaban el 24'4% de los resultados totales agregados). A la misma conclusión se llega cuando se observa el gráfico IV, donde se recoge el comportamiento del importe acumulado, en términos absolutos, del componente financiero y no financiero de la cuenta de resultados junto con la evolución del endeudamiento. Debe dejarse constancia, en todo caso, de que en el Activo de los balances de situación de RTVE correspondientes a los años 2002 y 2003 figuraban unos importes muy elevados por "Inversiones financieras temporales" (alrededor de 250 m. € cada año). Ello significa que RTVE incurrió en esos años en pérdidas financieras que podían haberse evitado con una gestión más ajustada de su tesorería, dada la diferencia entre los rendimientos de sus colocaciones (que se estiman en torno al 0'5%) y sus pasivos financieros (alrededor del 3'6%).

### **Subvenciones**

**38.-** Como también se indicaba en el punto 18 y puede verse en el cuadro II, las **subvenciones** recibidas por RTVE (en su gran mayoría procedentes del Estado) se han mantenido siempre muy por debajo de lo necesario para cubrir su déficit de explotación. Entre 1993 y 1996, el Ente recibió una aportación media anual de 162 m. €, que equivalía a un 26'8% del déficit de explotación. A partir de 1997, su valor se estabilizó alrededor de 75 m. €, que representaba tan solo un 14'3% de dicho déficit. En 2003, las subvenciones recibidas sumaron 80 m. €, una cifra muy similar a la de 2002 y que representaba el 17'6% del déficit de explotación y el 9'1% de los ingresos totales.

### **La deuda financiera**

**39.-** Como consecuencia de la evolución ya comentada, la deuda financiera de RTVE

se situó en 2003 en 6.272 m. €, frente a los 5.598 m. € de 2002, según datos obtenidos de la contabilidad agregada del grupo<sup>14</sup>. Este aumento de la deuda en 674 m. € es, por tanto, superior a las pérdidas registradas en 2003 (600 m. €). El gráfico IV, ya mencionado, presenta la evolución del endeudamiento desde 1992 y su relación con las pérdidas acumuladas.

**40.-** El endeudamiento total contabilizado en 2003 se puede clasificar:

a) Atendiendo a la fecha de vencimiento. Según este criterio, 4.792 m. € estaban constituidos a largo plazo y los 1.480 m. € restantes a corto plazo (frente a 3.976 y 1.622 m. €, respectivamente, en 2002).

b) Según la naturaleza de la operación. Atendiendo a este criterio, 4.709 m. € se contrataron mediante la emisión de obligaciones y bonos y 1.563 m. € se negociaron con entidades de crédito (3.709 y 1.889 m. €, respectivamente, en 2002).

c) En función del origen. Del total registrado en 2003, un 30'2% cabe atribuirse a los déficit financieros derivados, en buena medida, de la acumulación de deuda y de sus cargas financieras.

### **Un resumen de los principales rasgos a destacar de la situación financiera de RTVE**

**41.-** A modo de resumen del análisis que antecede, cabe destacar como una de las circunstancias más preocupantes de la situación financiera de RTVE el elevado porcentaje que representa **la suma de los gastos de aprovisionamientos y de servicios exteriores** respecto de los **ingresos de explotación** (más del 92% en los dos últimos ejercicios, según puede verse en el cuadro VI). Esto significa que los elementos necesarios para la producción sumaban esos años casi tanto como los ingresos derivados de la misma, después de haber sido superiores entre 1993 y 2001 (exceptuando 1999). Lo que permite concluir, desde un punto de vista estrictamente financiero, que, de no producirse mejoras en la situación descrita, los resultados económicos de RTVE serían similares si cesase su actividad y enviara los sueldos al personal a su casa. Con lo que el Estado se ahorraría la

---

<sup>14</sup> Estos datos difieren ligeramente de los que se recogen en el cuadro II y el gráfico IV, que proceden de una serie histórica facilitada por la SEPI y arrojan unos valores de 6.224 m. € en 2003 y 5.574 m. € en 2002. La utilización en este caso de los datos contables se explica por la posibilidad que ofrecen de conocer la desagregación que se comenta en el punto 40.

subvención y los gastos diversos netos que pudieran generarse con la actividad.

42.- Al mismo tiempo, según se desprende también del cuadro VI, la suma de los **gastos de personal y financieros** representaba en 2003 el 76'1% de los **ingresos totales del ejercicio** (un 68'5% en 2002). Ello pone en evidencia el casi nulo margen de maniobra con que cuenta RTVE para equilibrar la cuenta de explotación reduciendo los gastos en aprovisionamientos o en servicios exteriores, puesto que los ahorros necesarios para conseguir el equilibrio estrangularían la actividad. Por otro lado, aunque el Estado aceptase hacerse cargo del endeudamiento para anular así los gastos financieros de RTVE, todavía le quedaría por cubrir al Ente buena parte de los gastos de personal (en concreto, la cantidad no absorbida por la diferencia positiva en 2003 entre los ingresos totales y la suma de los gastos por aprovisionamientos y servicios exteriores; diferencia que, como se desprende del cuadro II, arrojó resultados negativos durante buena parte del período 1990-2003).

#### **IV.- POSIBLES VÍAS DE MEJORA DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE RTVE SIN MODIFICAR EL MODELO ACTUAL**

43.- Del análisis realizado en el apartado anterior se desprende que el **ajuste financiero** de RTVE no puede reducirse a uno de los dos lados de la cuenta de pérdidas y ganancias, sino que requiere una actuación conjunta sobre ambos. No obstante, bajo el modelo actual de organización del servicio público de radiodifusión el margen de maniobra de RTVE es muy reducido. En efecto, examinando las posibilidades de actuación sobre los principales conceptos de la cuenta de resultados cabe concluir que:

a) Por el lado de los ingresos, no parece aconsejable aumentar el tiempo dedicado a la publicidad en TVE, dado el amplio espacio que ésta ocupa ya en su programación. Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que los límites horarios de publicidad autorizados en la actualidad a TVE se encuentran entre los más elevados de los concedidos a las cadenas públicas que forman parte de la Unión Europea de Radiodifusión (UER/EBU). Así, según puede verse en el cuadro IX, el máximo autorizado a TVE en porcentaje de la programación horaria es el más alto de los citados países junto con Malta; el máximo autorizado en minutos por día es también el mayor, con mucho, al lado de Grecia; y,

finalmente, el máximo en minutos por hora es superior asimismo a los del resto, esta vez sin ningún caso parecido. Además, como se indicaba en el punto 31, el desfase existente entre las cuotas de inversión publicitaria y de audiencia de la cadena pública se ha invertido en 2003, con lo que las posibilidades de actuación por esa vía son menores hoy que hace dos años. Por todo ello, dentro del ámbito de los ingresos sólo cabría actuar en tres direcciones: mejorando la rentabilidad para TVE de los espacios publicitarios y procurando obtener mayores ingresos por las prestaciones de servicios y, sobre todo, por la venta de programas. Convendría también analizar la posibilidad de racionalizar la gestión y el aprovechamiento de los inmuebles, que en 2002 alcanzaban el número de 372, una medida propuesta en el “Plan marco” presentado en noviembre de 2002.

b) Por el lado de los gastos, no parece que puedan hacerse grandes economías en los dos conceptos siguientes:

- Servicios exteriores. Se trata de una partida que ha mostrado una gran inercia a lo largo del período 1990-2003. Tres razones pueden explicar la poca elasticidad a la baja de este tipo de gastos. En primer lugar, una parte de los mismos (el 15% en 2003) corresponde a pagos por intermediación de ventas de publicidad y, por ello, su evolución se encuentra vinculada en alguna medida a la que experimentan los ingresos publicitarios. Otra parte importante de estos gastos está relacionada con la actividad, de modo que sólo cabría reducirla mediante una disminución de la misma. Y otra, por último, corresponde a contratos establecidos por períodos largos.

- Gastos financieros. Estos gastos vienen determinados por el endeudamiento y la evolución de los tipos de interés y, por ello, las posibilidades de reducir su importe, mientras se mantenga la deuda y con los tipos de interés vigentes, son muy limitadas.

Cabe, sin embargo, la posibilidad de reducir la cifra de aprovisionamientos; una partida que está formada en su mayor parte por la compra de derechos (en 2003, el 81'5% de los aprovisionamientos). También hay margen para actuar sobre los gastos de personal, dada la elevada plantilla de RTVE. Con la información disponible, sería imprudente proponer medidas concretas en estos dos campos, ni parece que esto deba formar parte de las tareas del Consejo. No obstante, propuestas procedentes de otras instancias, incluida la propia RTVE, son fiel reflejo de que existen posibilidades de ajuste en estos ámbitos y pueden, además, servir de orientación respecto a la forma de actuar sobre ellos:

- En lo relativo a la reducción del importe de los aprovisionamientos, la Intervención Delegada de la IGAE en TVE y el TCU han hecho recomendaciones a este respecto en sucesivos informes que el Ente debería haber considerado con mayor interés<sup>15</sup>.

- En lo que respecta al personal, el “Plan de renovación” elaborado por RTVE en diciembre de 1996 proponía una amplia reducción de la plantilla. Asumiendo las hipótesis que se consideran más adecuadas, de entre las diversas que se manejan en el documento<sup>16</sup>, la disminución resultante superaría la cifra de 4.100 trabajadores, de un total de 9.445 trabajadores en septiembre de ese año. Además, el costo total de este ajuste se amortizaría en menos de un año, a juicio del citado informe, con la disminución salarial que se derivaría del mismo. Estos cálculos, sin embargo, parecen poco realistas, siendo más probable que el momento de recuperación de los costes no se hubiese producido hasta transcurridos más de seis años desde la adopción del expediente de regulación de empleo, a juzgar por las informaciones indirectas de que se dispone. En todo caso, aunque el análisis costo-beneficio de dicho Plan plantee interrogantes, la dimensión del recorte que propone sirve al menos para indicar la existencia de posibilidades de mejora en la cuenta de resultados a través de la racionalización y el reajuste de la plantilla. Esta no ha sido, por otro lado, la única vez que se ha aconsejado una medida de este tipo en el seno de RTVE. Tras el expediente de regulación de empleo de 1991, se planteó una nueva reducción de la plantilla del grupo RTVE hasta situarla en 7.731 trabajadores, en el “Plan Estratégico” revisado de noviembre de 1995, pero la medida no fue adoptada. En 1998, por el contrario,

---

<sup>15</sup> Así, la Intervención delegada de la IGAE ha venido recomendando que se apliquen criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de las compras de los derechos de emisión como señala el Tribunal de Cuentas en su “Informe de fiscalización del grupo Radiotelevisión Española. Ejercicios 1996 a 1999”. A estos efectos, se aconsejaba al Ente elaborar una planificación que permitiera determinar las necesidades de programación, de forma que las adquisiciones se acomodasen a las necesidades (al término de 1999 existían compromisos de compra en forma para ejercicios futuros por valor de 88 m. €, junto con autorizaciones pendientes de presupuesto por otros 142 m. €). Por su parte, entre las recomendaciones del Tribunal a estos efectos, se encuentra la de que RTVE vuelva a contratar directamente con las grandes distribuidoras, como hacía hasta 1996. A partir de ese año, la contratación con las distribuidoras se realizó a través de intermediarios, con el consiguiente aumento del coste de la contratación. Este recurso a los intermediarios parece poco justificado si se tiene en cuenta que la gran mayoría de los derechos de emisión se contrata con dos grandes distribuidores (según el Tribunal de Cuentas, en 1998, el 73’4% del importe de los derechos se contrató con un distribuidor, representando lo adquirido al siguiente en importancia el 11’8% del total).

<sup>16</sup> Para llegar a la cifra de reducción de personal recogida en esta nota se han adoptado las siguientes hipótesis presentadas en el “Plan de renovación”: a) Reducción de la actividad y el tamaño de los centros territoriales hasta convertirlos en centros de apoyo a la dirección nacional de servicios informativos, excepto el de Cataluña; b) Conversión del centro territorial de Cataluña en un centro de apoyo, como los anteriores, así como de producción especializada; c) Mantenimiento de todas las emisoras de RNE; y d) Mantenimiento de la Orquesta y Coro de RTVE y del Instituto Oficial de Radio y Televisión.

se acordó un nuevo expediente de regulación de empleo, pero sus efectos fueron bastante reducidos, como ya se ha indicado antes. Por su parte, el “Plan marco para la viabilidad del Ente Público RTVE” de noviembre de 2002 no se define de manera precisa sobre la necesidad de una reducción de plantilla, aunque reconoce que *“en los gastos de personal, las posibilidades de incidencia son crecientes durante el plazo de vigencia de ejecución del plan...”*<sup>17</sup>.

#### ***Una estimación del comportamiento de la cuenta de resultados en 2004***

**44.-** Cuando se contrastan las consideraciones recogidas en el punto anterior con la previsión para 2004 del comportamiento de la cuenta de resultados, la conclusión no puede ser más pesimista. En efecto, las estimaciones más recientes apuntan a un mantenimiento o una ampliación en 2004 del importe de las pérdidas registrado durante los dos años anteriores. Así:

a) Se estima que los gastos de explotación aumentarán en el presente año más de un 8% respecto a la cifra de 2003, hasta colocarse por encima de 1.300 m. €. Los tres principales componentes de este concepto evolucionarán, presumiblemente, como sigue:

- Los gastos por aprovisionamientos ascenderán a unos 460 m. €, frente a 377 m. € en 2003 (cerca de un 22% de aumento).
- Los gastos de personal se pueden situar en 459 m. € al término de 2004, frente a 440 m. € en 2003 (más de un 4% de aumento).
- Los gastos por servicios exteriores sumarán unos 335 m. €, casi la misma cifra de 2003.

b) Según los datos de presupuesto, los ingresos por ventas aumentarán en 2004 un 10'5%. Aplicando este porcentaje al importe registrado en la contabilidad de 2003, se alcanza un importe cercano a los 820 m. €.

c) De acuerdo con la fuente anterior, los demás ingresos aumentarán 3 m. € en 2004.

---

<sup>17</sup> Continuando con un párrafo bastante impreciso, pero que puede dar cabida a todo tipo de reformas: *“En este caso, el objetivo prioritario es optimizar su contribución”* (de las medidas a realizar en el ámbito de los gastos de personal) *“a la mejora de los resultados del Ente a fin de lograr el saneamiento financiero de acuerdo con la cultura de rentabilidad empresarial. Con este fin, habrán de arbitrase mecanismos que optimicen la gestión del personal y que faciliten el establecimiento de incentivos retributivos y de promoción profesional, la reducción de categorías profesionales y, en definitiva, que doten de una mayor flexibilidad a la política de recursos humanos”*.

d) Como resultado de los comportamientos anteriores, el déficit explotación se espera que aumente alrededor de un 6%.

e) Los gastos financieros podrán registrar una subida como consecuencia del aumento de la deuda y de una ligera alza de los tipos de interés. Y como las subvenciones mantendrán el nivel de 2003, cabe esperar que las necesidades de endeudamiento de 2004 se sitúen por encima de los 600m. €. Lo que colocaría el endeudamiento, al término de este año, en una cifra cercana a los 6.900 m. €<sup>18</sup>.

### *Una simulación sobre la evolución de la cuenta de resultados hasta 2010*

45.- Ampliando el ámbito temporal de la previsión, se presenta en el cuadro X un resumen de las conclusiones de un ejercicio de simulación del comportamiento de la cuenta de resultados de RTVE durante el período 2004-2010, cuyo desarrollo numérico se presenta de forma más detallada en un apéndice a esta nota. En síntesis, el ejercicio ha consistido en unas proyecciones aritméticas sencillas basadas en el crecimiento de las principales magnitudes de la cuenta de resultados durante los años anteriores al período proyectado. Para ello, se ha tomado como referencia la evolución de las magnitudes elegidas en dos períodos previos, en los que cabe apreciar un cierto cambio de tendencia. De acuerdo con la exposición realizada en los puntos 18 y 19, puede considerarse que esos períodos coinciden con los años transcurridos entre 1995 y 2003, como referencia temporal más larga, y entre 2000 a 2003, la más corta. El cálculo ha consistido en aplicar, a cada uno de los años proyectados, las tasas medias de crecimiento registradas en esos dos períodos por cada una de las cuentas o agrupaciones de cuentas elegidas. Lo que significa que los resultados obtenidos por este procedimiento se acercarán más o menos a la realidad en la medida en que el comportamiento de las magnitudes elegidas se asemeje, en promedio, al registrado durante alguno de los dos períodos previos seleccionados. No obstante, en los casos en que la simple aplicación de la tasa proporcionaba resultados que parecían poco realistas, se han utilizado otros criterios que se consideraban más coherentes con el comportamiento de los años anteriores. En la selección de las cuentas y conceptos se han utilizado dos criterios, presentándose en el cuadro X los resultados obtenidos con

---

<sup>18</sup> Los presupuestos elaborados para 2005, por su parte, arrojan unas pérdidas de 654 m. €, que situarían el endeudamiento al término de ese año en torno a los 7.600 m. €.

cada uno bajo los encabezamientos “Hipótesis A” e “Hipótesis B”. En el primero, las estimaciones de la cuenta de resultados de explotación se han realizado utilizando como referencia el **total de gastos e ingresos** de explotación; en el segundo, las cifras obtenidas son el resultado de sumar las estimaciones realizadas a partir de **los principales componentes** de dichos conceptos. En términos generales, las cifras más bajas a lo largo del período proyectado son las que resultan de aplicar las tasas medias de crecimiento del período 2000-2003 a la hipótesis B (que calcula las variaciones futuras a partir de las tasas de variación de los principales componentes de los ingresos y gastos de explotación). Los valores más altos son los que derivan de aplicar las tasas medias del período 1995-2003 a la hipótesis A (que calcula las tasas de variación del total de ingresos y gastos de explotación). Ahora bien, las diferencias entre los valores máximos y mínimos al término del período de previsión se encuentran lo bastante próximas como para poder considerar que cualquiera de las hipótesis ofrece una visión aproximada de la evolución de la cuenta de resultados de RTVE durante los próximos siete años. Como referencia, cabe citar que, en el año 2010, los conceptos más representativos de dicha cuenta registrarían unos valores que oscilarían entre:

- a) 169 m. € y 268 m. € para el déficit de explotación.
- b) 357 m. € y 375m. € para los gastos financieros netos.
- c) 446 m. € y 562 m. € para el déficit por actividades ordinarias.
- d) 469 m. € y 586 m. € para las pérdidas del ejercicio.
- e) 9.916 m. € y 10.560 m. € para el endeudamiento.

**46.-** A pesar de las limitaciones que presenta un ejercicio de estimación tan simple, las conclusiones que pueden extraerse del mismo parecen plausibles y apuntan a una evolución de las cuentas de RTVE bastante coherente y homogénea en los cuatro supuestos. Según puede verse en el citado cuadro X, de cumplirse cualquiera de ellos se produciría un descenso sostenido en el importe del déficit de explotación entre 2004 y 2010. Esta caída se vería, sin embargo, contrarrestada en gran medida por el aumento que se produciría en los gastos financieros, como consecuencia del incremento anual que experimentarían la deuda de RTVE ante la insuficiencia de las subvenciones. Esta acumulación de resultados negativos se produciría a un ritmo ligeramente decreciente a lo largo de los siete años en los cuatro supuestos y situaría en 2010 la deuda de RTVE muy

cerca o por encima de los 10.000 m. €, lo que representa un aumento de la misma en esos siete años superior a 3.600 m. €, como mínimo. A la vista de estos resultados no parece, por lo tanto, realista pensar que la situación económico financiera de RTVE puede enderezarse sin una profunda modificación del modelo bajo el que desarrolla hoy su actividad.

## **V.- UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL MODELO ACTUAL**

47.- Tanto las estimaciones para 2004 recogidas en el punto 44 como los resultados de la proyección que acaban de comentarse ponen de manifiesto la imposibilidad de que la cuenta de resultados de RTVE salga de los números rojos si no se lleva a cabo una modificación radical del modelo que rige su actuación. Por este motivo, se presenta en este apartado una propuesta de cambio de dicho modelo que afecta tanto a la organización del Ente como a su naturaleza jurídica y al ejercicio de su actividad. El propósito de esta reforma es conseguir que la radio y la televisión españolas de titularidad estatal no sólo sean independientes, profesionales y eficientes sino que, además, estén dotadas de una financiación estable, predecible y acomodada en su cuantía a la función que deben realizar. Pero, además, se pretende crear con ella un marco jurídico y organizativo que:

a) Defina con claridad los objetivos y el modelo de financiación de los servicios públicos de radiodifusión. Para ello, es necesario terminar con el sistema mixto de televisión existente en la actualidad, en el que coexisten dos cadenas cada una de las cuales presenta elementos de televisión comercial y de servicio público, con diferencias de grado.

b) Garantice la máxima transparencia de la gestión y permita atribuir responsabilidades a los administradores. Para cuya consecución debe ponerse fin al entramado jurídico organizativo analizado en los puntos 7 y 8 de esta nota.

c) Imposibilite la repetición en el futuro de la experiencia vivida en los últimos catorce años.

Con este propósito, se apuesta en los puntos siguientes por:

a) La total separación entre la actividad comercial y la subvencionada (tanto de televisión como de radio), creando para ello dos sociedades independientes.

b) El pleno sometimiento de dichas sociedades a la Ley de Sociedades Anónimas.

De ser aceptada esta propuesta, la implantación del modelo acordado requeriría, sin embargo, el cumplimiento de unos trámites que podrían retrasar la aplicación de las medidas correctoras, agudizando la situación financiera de RTVE. Por este motivo, resulta imprescindible anticipar la aplicación de aquellas medidas que puedan ponerse en marcha con carácter inmediato. En consonancia con los planteamientos de esta nota, los campos donde sería posible llevar a cabo esta acción serían los de personal, estructura territorial y aprovisionamientos.

### ***Régimen jurídico y aspectos organizativos***

48.- El Ente Público RTVE debe desaparecer, al menos en su configuración jurídica actual. En efecto, el artículo 1.2 de la Ley 40/1980 se encuentra hoy más que superado por la evolución doctrinal y tecnológica registrada en los últimos veintitrés años. Dicho artículo establece que *“la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado”*, lo que parece situar la razón de ser del Ente público RTVE en la potestad del Estado. De ser así, eso significaría que el legislador consideró a dichos servicios como una parte de la actividad consustancial del poder político<sup>19</sup>. Cabe también la posibilidad de que el legislador hubiese fundamentado la creación y el encuadramiento jurídico del Ente en la necesidad de cubrir un servicio público que, en el momento de redactarse la Ley, se encontraba sometido a unas fuertes limitaciones técnicas de difusión. En cualquiera de los dos supuestos, la evolución que se ha experimentado desde entonces, tanto en el terreno doctrinal como el tecnológico, ha invalidado los argumentos en que se pudo haber apoyado la creación del Ente Público. En efecto:

a) Por una parte, el Tribunal Constitucional, tras una posición inicial poco favorable al reconocimiento del derecho a la creación de medios privados de radiodifusión, reconoció más adelante, a la luz de los derechos a la libertad de expresión y a la información establecidos en nuestra Carta Magna, que la declaración de la televisión

<sup>19</sup> Elisenda Malaret García afirma que *“el Estatuto de Radiotelevisión es una ley pensada para un monopolio, concebido además en términos de monopolio más natural que jurídico; como si su razón de ser respondiera a unos hechos –a la constatación empírica que se deriva de las características de la actividad– y no a una opción legítima del legislador”*. Y añade, en nota a pie de página: *“no deja de sorprender este énfasis en relación a una actividad que se entiende tan propia de la Administración que se le asigna la titularidad de la misma (¿) a la Administración del Estado para luego encomendar las funciones inherentes a esta titularidad al Ente Público RTVE. Curioso modo de declarar un monopolio legal”*.

como un servicio público no es imprescindible para la salvaguarda de los intereses generales a proteger, sino que se trata de una opción del legislador. Lo que justifica la conclusión del Consell de l'Audiovisual de Catalunya de que la *“noción de servicio público no es la única garantía posible de los intereses generales”* en este campo.

b) Por otro lado, el ingreso de España en la Unión Europea ha obligado a incorporar a la normativa española los derechos a la libre prestación de servicios y a la libre competencia, puntales del derecho comunitario. En consecuencia, carece de sentido seguir manteniendo la íntima unión entre *“servicio público y monopolio o reserva al Estado”* que, según la acertada opinión de Elisenda Malaret García, caracteriza a la Ley 40/1980. Debe tenerse en cuenta, además, que si hoy se permite al sector privado ejercer funciones que estaban antes tan ligadas al concepto de soberanía, como las de policía, resulta difícil encontrar argumentos a favor de la intervención exclusiva del Estado en el campo de la radiodifusión.

c) En tercer lugar, el avance técnico experimentado en ese terreno ha hecho desaparecer los límites derivados de la escasez de frecuencias, permitiendo la proliferación de canales.

d) Por último, el entramado organizativo constituido en torno a la figura del Ente público ha posibilitado un funcionamiento heterodoxo y poco transparente del grupo, a través del acuerdo de gestión comentado en los puntos 7 y 8 de esta nota. Articulación que es en buena medida responsable de la insostenible situación actual, al enturbiar la definición de actividades, la imputación de resultados y la atribución de responsabilidades, promoviendo en muchos casos la duplicación de funciones<sup>20</sup>. A este respecto, es ilustrativo reproducir la opinión del “Plan marco para la viabilidad del Ente Público RTVE”, de noviembre de 2002, sobre el complejo diseño estructural de RTVE (según calificativo del propio Plan). A juicio del mismo, *“este diseño (caracterizado por la existencia de un ente público regido esencialmente por el derecho público, del que dependen dos sociedades mercantiles sometidas al derecho privado) queda desdibujado por varios motivos. Así, una parte importante de las competencias/funciones atribuidas a las sociedades pasan a ejercerse desde el Ente –vía apoderamientos o vía delegación de competencias que se asumen por los servicios centrales del Ente-. Al mismo tiempo, frecuentemente el*

---

<sup>20</sup> En este sentido, el “Plan de renovación” de RTVE, de diciembre de 1996, advierte de que *“existen solapamientos entre las actividades administrativas desarrolladas por el Ente y las desarrolladas por las distintas Direcciones de Administración y Finanzas de TVE y RNE”*.

*funcionamiento de las sociedades es sometido a normas de claro contenido jurídico público, e incluso sin establecer distinción alguna respecto del Ente de derecho público, lo que distorsiona el modelo inicial del legislador*". Lo cual invita a pensar que dicho modelo, no sólo responde a una concepción superada del servicio público de radio y televisión, sino que además no ha funcionado en la práctica como estaba previsto. No sería aventurado, sin embargo, atribuir los problemas de funcionamiento del modelo a su propio diseño. Por este motivo, posiblemente, el "Plan de renovación" de Radiotelevisión Española de diciembre de 1996 recomendaba *"someter toda la actuación de RTVE, sin excepciones, al derecho privado"*.

**49.-** Las dos sociedades anónimas existentes (TVE Y RNE), una dedicada a los servicios de televisión y otra a los de radio, deberían ser sustituidas por otras dos sociedades anónimas, cada una de las cuales cubriría ambos servicios pero con una misión y una forma diferente de financiación en cada caso. Dichas sociedades (que, a efectos expositivos, podrían denominarse RTVE 1 y RTVE 2) serían de propiedad estatal y podrían seguir encuadradas en la SEPI, tras recibir del Estado una aportación de capital inicial suficiente. La actividad de ambas sociedades se desarrollaría en condiciones de mercado. Ahora bien, una de las sociedades desempeñaría funciones estrictas de servicio público y se financiaría sólo con aportaciones públicas previamente establecidas y la venta de sus productos, mientras que la otra tendría un carácter comercial y se financiaría mediante publicidad, la venta de sus productos y el endeudamiento en condiciones de mercado<sup>21</sup>.

**50.-** Además de las dos sociedades referidas en el punto anterior, debería también considerarse la posibilidad de crear otras dos sociedades, cuya conveniencia no es posible establecer en este momento con la información disponible<sup>22</sup>:

a) Una de ellas podría ser una sociedad "holding" que realizase las funciones propias de este tipo de empresas, aunque esta tarea podría ser realizada por la SEPI si

---

<sup>21</sup> Algunos cálculos de la SEPI, realizados en 2001, situaban el potencial de publicidad a captar por RNE en el medio plazo por encima de los 72 m. € anuales (12.000 m. ptas).

<sup>22</sup> La viabilidad de estas propuestas, podría ser analizada una vez concluida la ronda de conversaciones que el Consejo mantendrá en otoño.

RTVE 1 y RTVE 2 se encuadrasen en su seno.

b) La otra sería una empresa independiente, con parte del personal y el inmovilizado actual de RTVE, dedicada a ofrecer a las productoras los servicios de producción en general, a precios de mercado.

**51.-** RTVE 1 y RTVE 2 (así como la empresa “holding” o la de servicios de producción si llegaran a crearse) estarían sometidas a la Ley de Sociedades Anónimas. Además, habría de establecerse mediante una norma adecuada<sup>23</sup> el mandato concerniente a la provisión del servicio público de radiodifusión y televisión, determinando de forma clara y precisa el ámbito de aplicación de dicho concepto en cada una de las sociedades, siguiendo las líneas marcadas por la Unión Europea. La norma debería fijar con claridad las obligaciones de cada una de las cadenas de radio y televisión en lo referente a la programación, así como el marco de financiación en que cada sociedad debe moverse. Con independencia de su forma de financiación, ambas deberían estar regidas por los principios enunciados por el Consejo Mundial de Radio y Televisión: universalidad; diversidad, independencia y especificidad<sup>24</sup>. No obstante, el mandato de servicio público de la sociedad financiada con publicidad debería adaptarse a las circunstancias que se derivan de la necesidad de actuar en un entorno comercial. Se trata, por tanto, de una cuestión de grado encaminada a imposibilitar que los criterios comerciales primen sobre la concepción de servicio público que debe presidir la radio y la televisión de titularidad estatal.

**52.-** La disposición mencionada en el punto anterior debería establecer, asimismo, el órgano encargado de controlar el cumplimiento de dicho mandato. En este sentido, resulta imprescindible la creación de un Consejo Audiovisual, puesto que la función de control que corre hoy a cargo del Parlamento, la IGAE y el TCU no se extiende al campo de los contenidos de las emisiones y además se limita a fiscalizar a los operadores públicos.

**53.-** Los centros territoriales de televisión deberían desaparecer, al menos en aquellas Comunidades Autónomas donde existen canales autonómicos. Esta propuesta se apoya en

---

<sup>23</sup> Mediante Ley, a tenor del artículo 20.3 de la Constitución Española.

<sup>24</sup> Véase a este respecto el folleto de dicho Consejo titulado: “La Radio y Televisión Pública ¿Por qué? ¿Cómo?”.

dos argumentos de distinta naturaleza:

a) Desde un punto de vista jurídico, cabe sostener que la puesta en marcha de una programación complementaria para cada nacionalidad o región, prevista en la disposición adicional cuarta del Estatuto, era una medida de carácter provisional cuyo fundamento se ha visto superado, en gran parte de España, por la creación de las televisiones públicas autonómicas. En efecto, la norma citada establece que *“en lo que respecta a televisión, RTVE en un principio articulará en la forma prevista en este Estatuto la programación específica destinada a cada nacionalidad o región de forma complementaria a la programación nacional que se emita por las dos cadenas existentes. Posteriormente, extendida la cobertura técnica de ambas cadenas a todo el territorio español, el Gobierno, en los términos previstos en el artículo 2 del presente Estatuto, autorizará a RTVE a tomar las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de un tercer canal regional para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma”*. Por su parte, el citado artículo Dos, dispuso en su apartado 2 que *“el Gobierno podrá conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma”*. Tras la entrada en vigor de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y la creación posterior de televisiones autonómicas en siete Comunidades Autónomas<sup>25</sup> no parece tener mucho sentido la existencia dentro de TVE de una estructura organizativa regional que ofrezca en cada una de ellas una programación de televisión y radio específica. El “Plan de renovación” de RTVE, de diciembre de 1996, llegaba a una conclusión similar a ésta basándose en *“el principio de subsidiariedad (lo que puede y debe hacer la Comunidad autónoma no debe hacerlo el Estado)”* y en que *“la función de la radio televisión pública estatal es vertebrar e integrar a toda la sociedad y a todos los ciudadanos del Estado”*. Lo cual no se consigue, a juicio del citado Plan, *“ofreciendo programaciones diferenciadas y en lenguas distintas del castellano, sino justamente lo contrario, es decir ofreciendo una programación para todos los españoles, sean de donde sean”*. Aunque no se comparta este segundo argumento en todas sus implicaciones, es evidente que la coexistencia de televisiones autonómicas con la estatal de carácter regional constituye un doble empleo de recursos que no puede justificarse, como algunos pretenden, por el deseo

---

<sup>25</sup> Que suman un total de 12 cadenas.

de ofrecer una visión estatal alternativa a la que ofrecen las cadenas autonómicas. Porque detrás de este razonamiento se esconde no pocas veces la presunción, e incluso el convencimiento, de que los medios públicos de comunicación están siempre al servicio de los gobiernos respectivos, contradiciendo uno de los criterios que inspiran la propuesta de reforma de esta nota: facilitar la máxima independencia y autonomía de todos los medios de comunicación públicos. La existencia de centros territoriales de radio y televisión podría justificarse, en todo caso, allí donde no existen televisiones autonómicas, pero en este caso la solución más coherente podría consistir en que las Comunidades Autónomas creasen sus propias cadenas. Debe significarse, en todo caso, que la propuesta de supresión de los centros territoriales no implica una retirada total de los medios estatales, puesto que una parte reducida de las estructuras actuales debería quedar como apoyo a la dirección nacional de servicios informativos, manteniéndose el de Cataluña además como centro de producción especializada, en consonancia con una de las hipótesis recogidas en el citado “Plan de renovación”.

b) Desde un planteamiento económico, debe tenerse en cuenta además que, como se refleja en el cuadro VIII, de los 428 m. € a que ascendieron los resultados negativos netos de RTVE en 2003, un 42’3% es imputable a los centros territoriales de televisión y radio<sup>26</sup> (181,3 m. €). Por actividades, los centros regionales fueron responsables del 48% de los resultados negativos netos de TVE en dicho año (121 m. € frente a 253 m. €, en términos absolutos) y del 35’9% de los atribuibles a RNE (60 m. € frente a 167 m. €). Por lo que se refiere al personal, la mitad de la plantilla de RNE y casi un 32’8% de la de TVE desempeñan sus servicios en los centros territoriales. En esta última, de los 2.000 profesionales adscritos en 2003 a la estructura territorial de TVE, 787 trabajadores pertenecían al centro de producción de Cataluña, 266 al centro de producción de Canarias y cerca de 1.000 a los demás centros territoriales. Según los cálculos presentados en el “Plan de renovación” tantas veces citado, la conversión de los centros territoriales de TVE en centros de apoyo de la producción nacional, manteniendo el de Cataluña como centro apoyo y de producción especializada, podría haber significado una reducción de personal de 1.469 trabajadores (desde los 2.115 trabajadores existentes en septiembre de 1996 a los

---

<sup>26</sup> En estos cálculos sólo se consideran los ingresos y costes derivados de la programación autonómica (o regional, en la terminología de RTVE), habiéndose excluido los que corresponden a la programación nacional realizada en el centro de producción de Cataluña.

646 propuestos en ese documento). De haberse realizado dicho ajuste, su coste hubiese ascendido, según el Plan, a unos 54 m. € (9.030 m. ptas), mientras que los ahorros anuales se estimaban alrededor de 75 m. €<sup>27</sup>. Lo cual implica que, si los cálculos eran correctos, el coste de la disminución de plantilla de TVE se hubiese amortizado en menos de un año. Este análisis, sin embargo, peca a buen seguro de optimista, como se señala en el punto 43, puesto que no parece realista apostar por un plazo de recuperación de los costos de despido tan corto. Teniendo en cuenta sin embargo que, de acuerdo con el citado Plan, en los centros territoriales de TVE se realizaron menos de dos horas de programación diaria en 1996, no parece aventurado afirmar que la supresión de dichos centros territoriales y su sustitución por los correspondientes centros de apoyo, más un centro de producción especializada en Cataluña, sería una medida lógica con una repercusión muy positiva en la situación financiera de las sociedades de radio y televisión que se proponen en esta nota.

### ***Órganos rectores de las sociedades de radio y televisión***

**54.-** En lo relativo a la organización de las sociedades, de cada una ellas se regiría por los siguientes órganos:

a) Un **Presidente**, que sería miembro del Comité de Dirección y nombrado en su seno.

b) Un **Comité de Dirección**, no superior a cinco miembros. Como acaba de indicarse, uno de ellos sería el Presidente y los otros cuatro tendrían atribuidas, de forma precisa, las competencias ejecutivas de apoyo al Presidente. El Comité se ocuparía de la gestión corriente de la sociedad y sólo rendiría cuentas ante el Consejo de Administración.

c) Un **Consejo de Administración**, no superior a quince miembros, que se encargaría de aprobar las orientaciones generales y las decisiones a largo plazo que le encargasen los Estatutos, a propuesta del Comité de Dirección. Sería también el órgano encargado de responder ante el Consejo Audiovisual y el Parlamento. La presidencia del Consejo de Administración podría recaer en el Presidente del Comité de Dirección o en uno de los miembros del Consejo, por elección en su seno, si se considerase más conveniente para garantizar la independencia de ambos órganos.

---

<sup>27</sup> Lo que representa una parte sustancial de los gastos anuales de esos centros que en 1996 sumaban alrededor de 126 m. €.

### *Procedimiento de designación de los órganos rectores*

**55.-** El nombramiento de las personas que ocuparían los diferentes cargos esbozados en el punto anterior podría recaer en las siguientes instancias:

a) **Comité de Dirección:** Sus miembros serían nombrados por el Consejo de Administración por mayoría de 2/3, sobre una lista del doble número de candidatos propuesta por el Gobierno. El presidente del Comité sería elegido por mayoría absoluta entre los cinco miembros.

b) **Consejo de Administración:** Cinco miembros serían elegidos por el Congreso y otros cinco por el Senado, en ambos casos por mayoría de 2/3 y sobre una lista con un número de candidatos igual al doble del número de puestos a cubrir. La relación de aspirantes podría ser propuesta bien por el Gobierno o bien por los partidos políticos con representación parlamentaria, en proporción al número de sus votos. Dos miembros más serían nombrados por los trabajadores y otros dos por la SEPI, en el caso de que la Presidencia del Consejo recayera en el Presidente del Comité de Dirección. Si se decidiese que la presidencia del Consejo recayera en persona distinta del Presidente del Comité de Dirección, podría sumarse al Consejo un representante del Ministerio de Hacienda o de algún otro Ministerio, hasta completar el número de quince. En este caso, la persona a ocupar la Presidencia del Consejo debería ser elegida por mayoría absoluta entre los miembros del Consejo de Administración.

**56.-** El nombramiento de los miembros del Comité de Dirección y del Consejo de Administración debe recaer en personalidades de reconocido prestigio, con preferencia en el mundo gerencial, de la comunicación o académico.

### *Mandato*

**57.-** La duración del mandato de todos los cargos referidos en el punto 54 debería ser superior a una legislatura (seis años podría ser una duración adecuada). Los mandatos no

deberían ser renovables en el período siguiente, aunque cualquier cargo podría volver a ejercerse por quien lo hubiese ocupado anteriormente una vez transcurridos seis años desde el término de su mandato. La renovación de los órganos colegiados habría de hacerse por mitades.

**58.-** Deberían establecerse con precisión las causas por la que pueden ser destituidos los miembros del Comité de Dirección y del Consejo de Administración, con el fin de preservar su total independencia. De igual modo, habría que definir con claridad las incompatibilidades derivadas del ejercicio del cargo, para mantener a quienes los ocupen alejados de la posible influencia del sector privado.

### ***Financiación***

**59.-** En lo relativo a la financiación, como ya se anticipaba en el punto 49, una de las dos sociedades de radio y televisión se financiaría con el resultado de su actividad, en competencia con las cadenas privadas, mientras que la otra lo haría mediante la aportación de fondos públicos. Dicha aportación debería instrumentarse a través de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En efecto, aunque la financiación de los servicios públicos de radio y televisión mediante un canon está muy extendida en los países que participan en la Unión Europea de Radiodifusión (UER)<sup>28</sup>, como puede verse en el cuadro XI, no parece que para España sea éste el procedimiento más adecuado, porque su establecimiento podría enfrentarse a serios problemas de implantación y de control. Los primeros derivarían de la escasa tradición existente en España en medidas de este tipo<sup>29</sup>, cuyo restablecimiento podría resultar muy impopular. Por lo que se refiere a los segundos,

---

<sup>28</sup> Según dos trabajos citados por el Consejo Mundial de Radio y Televisión en su folleto “La Radio y Televisión Pública ¿Por qué? ¿Cómo?”, es indispensable que la financiación del servicio público sea: a) sustancial; b) independiente; c) previsible; d) sencilla en su formulación, equitativa e indexada según la evolución de los costes. Siguiendo estos criterios, el Consejo Mundial parece inclinarse a favor del canon por televisor como forma de financiación de la televisión pública.

<sup>29</sup> Según se describe en el tan repetido “Plan de renovación” el Real Decreto de 27 de julio de 1929 estableció el Servicio Nacional de Radiodifusión y la licencia por tenencia y uso de receptores de radio como una de las tres fuentes de financiación del mismo. La Ley de Radiodifusión, de 30 de diciembre de 1943 sustituyó la licencia de radio por un “impuesto sobre la radioaudición”, que mantenía el gravamen sobre la tenencia y uso de receptores. En febrero de 1957 se autorizó un epígrafe especial, dentro de dicho impuesto, para aparatos de televisión, incluyéndose ambos impuestos dentro de los impuestos de lujo en la Ley de Presupuestos de 1958. El Decreto Ley de 15 de diciembre de 1960 desgravó la tenencia y disfrute de todos los receptores de radio y televisión en domicilios particulares.

la puesta en marcha de los mecanismos tanto recaudatorios como de control de la evasión, además de presentar dificultades derivadas de la amplia dotación actual de aparatos de los hogares españoles<sup>30</sup>, acarrea unos costes que podrían ser elevados. Según se desprende de la información contenida en el cuadro XII, en los países de la UER con mercados televisivos grandes y medios, entre un 1'3% (en Austria) y un 9'9% (en Irlanda) del importe del canon fue a parar en 2002 a la entidad encargada de recolectarlo. Al mismo tiempo, como puede comprobarse en el cuadro XIII, el porcentaje de evasión en esos países se situó en 2002, en relación al valor del canon, entre el 6% de Alemania y el 20% de Italia. Aun cuando pueda parecer que estos porcentajes no son muy elevados, debe tenerse en cuenta que se producen en países donde los sistemas de recaudación y control llevan años funcionando. Es de suponer, por lo tanto, que en España el establecimiento del canon vendría acompañado de porcentajes que se situarían en la franja superior de los recogidos en los cuadros XII y XIII o, incluso, por encima de ellos en los primeros años de funcionamiento. Por último, el canon no presenta ningún elemento de progresividad, salvo que se establezcan excepciones que complicarían aún más su control. La subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, por el contrario, no presenta ningún problema adicional de gestión y control y gozaría además del mismo grado de progresividad que el sistema fiscal vigente.

**60.-** El Estado debería asumir el pago del servicio de la deuda actual de RTVE o cancelarla. En este último caso, se podrían adoptar los pasos siguientes:

a) Negociar la cancelación anticipada de la deuda<sup>31</sup> o su canje. Una solución alternativa podría consistir en cancelar únicamente una parte de la deuda o la de vencimiento más próximo<sup>32</sup>, en función de las condiciones del mercado en ese momento. En dicho caso, el Estado asumiría el pago del servicio de la deuda que quedase pendiente,

---

<sup>30</sup> Cabe la posibilidad de establecer el canon sobre los futuros aparatos y descodificadores que se adquirieran cuando se implante la radiodifusión digital, pero en este caso deberían pasar muchos años antes de que esta medida se constituyese en una fuente de financiación regular y estable.

<sup>31</sup> Según se desprende de la información recogida en el punto 40, al término de 2003 el 24'9% de la deuda estaba constituida por créditos y préstamos bancarios y el 75'1% restante por bonos y obligaciones. La amortización anticipada de este segundo tramo podría resultar más complicada que en el caso de la instrumentada a través de créditos y préstamos.

<sup>32</sup> Como se deduce también de lo señalado en el punto 40, a finales de 2003 un 23'6% de la deuda de RTVE estaba constituida a corto plazo. En todo caso, el vencimiento de cerca del 75% establecido a largo plazo era anterior a 2009, por lo que podría ser beneficioso para el Tesoro alargar el plazo de esta deuda.

para amortizarla al vencimiento o cuando lo aconsejase la situación del mercado.

b) Realizar una emisión de títulos a largo plazo del Estado por el importe de la deuda de RTVE, tan pronto como lo aconsejasen las condiciones del mercado, o distribuir la colocación de los títulos en una serie de emisiones, si se considera que el volumen es muy elevado para hacerla de una sola vez. Deberían ser títulos ordinarios de deuda pública puesto que una emisión de “títulos RTVE” perdería liquidez al poco tiempo, al no verse seguida de nuevas emisiones en los años siguientes<sup>33</sup>.

Además, el Estado debería establecer el capital inicial de cada una de las sociedades en un nivel adecuado a la actividad que deben desarrollar. Disponer de un volumen suficiente de fondos propios es crucial en el caso de la sociedad que se financiaría mediante publicidad e ingresos propios, ya que debería actuar en régimen de libre competencia con las cadenas privadas y buscar la maximización de beneficios (dentro, como ya se ha señalado, del marco establecido por el mandato en cuanto a las obligaciones derivadas de su condición de servicio público de titularidad estatal<sup>34</sup>).

**61.-** La razón fundamental por la que el Estado debería hacerse cargo de la deuda de RTVE es el bajo nivel de la aportación estatal de subvenciones desde que, en 1991, se registraron los primeros déficit de explotación. En efecto, la puesta en disposición de la sociedad de unos servicios públicos de radio y televisión tiene un coste que debe ser cubierto por el Estado. Por este motivo, en la mayoría de los países de la UER dichos servicios se financian, total o parcialmente, con fondos públicos (bien sea mediante un canon o a través de subvenciones). En España, sin embargo, el régimen monopolístico o cuasi-monopolístico bajo el que funcionó TVE hasta 1990 le permitió financiar su actividad de forma exclusiva con los ingresos por la publicidad e, incluso, le permitió acumular excedentes. La entrada en el mercado de la publicidad de las televisiones autonómicas en 1983 y, sobre todo, de las cadenas privadas a partir de 1990 provocó un

---

<sup>33</sup> Además de las ventajas derivadas de la ampliación del plazo, cabría considerar también el posible beneficio que obtendría el Tesoro de una eventual mejora de las condiciones financieras que conseguiría al emitir en nombre del Estado y la liquidez que se inyectaría al mercado con una emisión (o varias emisiones) de estas características.

<sup>34</sup> En la medida en que la cadena financiada con publicidad obtuviera beneficios, el peso total de la aportación del Estado al conjunto de la radiodifusión pública sería más reducido. Ahora bien, si se comprobase que el cumplimiento de un mandato de servicio público es incompatible con la obtención de beneficios, el Estado debería prescindir de la cadena pública financiada con publicidad.

descenso en los ingresos publicitarios de TVE, que dejaron de ser suficientes para cubrir sus costes de explotación. Ante esta situación, el Ente se vio obligado a recurrir asiduamente a los mercados financieros para solicitar financiación, dada la política de los sucesivos Gobiernos de cubrir con subvenciones tan sólo una pequeña parte del déficit de explotación. Y, dado el deterioro de la situación financiera de RTVE que este planteamiento acarrea, el Estado hubo de garantizar el endeudamiento del Ente para que pudiera conseguir los fondos. Puede considerarse, por lo tanto, que el aval público concedido a RTVE no es sino una contrapartida de la política seguida por los diferentes Gobiernos de no hacerse cargo del déficit de explotación de RTVE. O, dicho de otro modo, el importe actual de la deuda de RTVE es el equivalente de la suma de las aportaciones que dejó de hacer en su día el Tesoro Público.

**62.-** Para situar el argumento anterior en su contexto, conviene comparar la financiación pública aportada por el Estado español a RTVE con la recibida por las cadenas de los países más significativos de la Unión Europea. De los datos recogidos en los cuadros XIV y XV se desprenden las siguientes conclusiones:

a) Las subvenciones estatales recibidas por RTVE fueron en 2002 muy inferiores a las aportaciones públicas embolsadas por las demás cadenas de radio y televisión públicas europeas, algo que ha sido una práctica común en los últimos años. Así, la emisora de radio sueca SR recibió fondos públicos en cuantía superior a los costes en que incurrió, suponiendo un 98'1% de sus ingresos. La financiación pública recibida por la radio portuguesa RDP también superó en 2002 a sus costes y representó un 79'8% de sus ingresos. Las aportaciones públicas fueron muy similares a los costes en el caso de la cadena sueca de televisión SVT y de la empresa de radio y televisión danesa DR; habiendo cubierto el 99'4% de los costes de la primera y el 96'9% de los costes de la segunda (algo más del 93% de los ingresos en ambos casos). En Alemania, la financiación pública cubrió el 100% de los gastos de la empresa de radio y televisión DW en el año 2001, último dato del que se dispone<sup>35</sup>. En ese mismo país, en 2002, la aportación de fondos públicos ascendió al 83'7% de los costes de la cadena de televisión ZDF (un 84'7% de los ingresos) y a poco menos del 82% de los costes y de los ingresos de la empresa de radio y televisión ARD. En el Reino Unido, la cadena de televisión S4C cubrió, en 2002, el 84,3% de sus

---

<sup>35</sup> Dato de UTECA.

gastos con fondos públicos (el 85,1% de los ingresos), mientras que la BBC (radio y televisión) lo hacía en un 72'6% (el 81% de los ingresos). Ese mismo año, France Télévisions cubrió algo más del 64% de sus gastos e ingresos con financiación pública, porcentaje que se situó en torno al 65% para los gastos e ingresos de la empresa de radio y televisión holandesa NPB y alrededor del 68% para los correspondientes a la VRT y la RTBF belgas (también de radio y televisión). Por último, los fondos públicos recibidos en Italia por la RAI (radio y televisión), supusieron alrededor del 54% de sus gastos e ingresos. Contrastando con las cifras anteriores, en España, las subvenciones públicas sólo cubrieron en 2002 el 5,3% de los gastos de RTVE y significaron el 8,6% de sus ingresos. No obstante, si a la cifra de subvenciones se añade el aumento de 768 m. € que experimentó la deuda de RTVE en ese año, avalada por el Estado, los porcentajes de ayuda pública ascienden al 54'5% de los gastos y al 49,3% de los ingresos; cifras que superan o se sitúan muy próximas a las correspondientes a la RAI y a las empresas de televisión TV2 DK danesa (43'3% de los gastos y 33'4% de los ingresos) y RTP portuguesa (31'4% de los gastos y 50'7% de los ingresos, según datos de 1999).

b) En once de los diecisiete casos recogidos en el cuadro XIV en los que hubo aportación de fondos públicos, ésta se materializó, en todo o en parte, a través de un canon. En Francia e Italia la financiación pública se realizó en 2002 sólo a través de este mecanismo, como sucedió también en el caso de la RDP portuguesa, de las dos cadenas suecas y de la TV2 DK danesa. De forma inversa, los fondos públicos recibidos ese año por las sociedades S4C británica, NPB holandesa, las dos belgas y la RTP portuguesa se materializaron únicamente a través de subvenciones. Por su parte, las dos empresas alemanas, la DR danesa y la BBC recibieron ingresos por este último concepto, además de fondos procedentes del canon, si bien la cuantía de aquéllas fue relativamente pequeña salvo en el caso de la BBC donde las subvenciones supusieron el 5'7% del total de ingresos.

c) De los casos citados en la letra anterior, catorce de las diecisiete empresas que percibieron fondos públicos recibieron también, en 2002, ingresos derivados de la emisión de publicidad y el patrocinio. La proporción entre dichos ingresos y los ingresos totales varía mucho de unas empresas y otras, según puede verse en el cuadro XV. Por orden decreciente de magnitud, RTVE encabeza la clasificación con un porcentaje del 70'3%, seguida de la danesa TV2 DK con un 61'5%. Los ingresos por publicidad de la RAI

italiana supusieron en 2002 el 40'5% de sus ingresos totales; porcentaje que se situaba, en 1999, para la RTP portuguesa en el 37'1%. Por su parte, los porcentajes correspondientes a France Télévisions, la empresa holandesa NPB y la belga RTBF se movieron en 2002 entre el 29'7% de la primera y el 21'3% de la tercera; habiéndose situado, en el caso de las demás empresas, por debajo del 15% correspondiente a la belga VRT. Dentro de esta última agrupación destacan por su pequeña cuantía los porcentajes de la alemana ARD (2'6%), la sueca SVT (1'1%) y la danesa DR (0'2%). Al margen de la publicidad y el patrocinio, la BBC obtuvo en 2002 un 19% de sus ingresos por otras vías (en especial, la venta de producción a terceras compañías), mientras que en Alemania el porcentaje de otros ingresos de ARD se situaba en el 15'5%.

c) Allí donde la publicidad está prohibida, la financiación pública cubre una parte muy sustancial de los ingresos de la cadena. Este es caso de la BBC, de la portuguesa RDP y de la sueca SR, ya comentadas en la letra a) anterior. También sucede lo mismo con la empresa de radio y televisión finlandesa YLE, que en 2001 financió el 95% de sus ingresos con fondos públicos<sup>36</sup>.

d) Si se relaciona la financiación pública con el Producto Interior Bruto (PIB) de cada país<sup>37</sup>, los fondos de esta naturaleza facilitados en Alemania a la ARD y ZDF ascendieron en conjunto en 2002 al 0'31% de dicha magnitud. Este porcentaje se situaba en el Reino Unido en el 0'27% para las cadenas BBC y S4C, y en el 0'12% en Francia para France Télévisions y Radio France. En Italia, la financiación pública recibida por la RAI ascendía al 0,11% del PIB, un porcentaje similar al correspondiente a la holandesa NPB (un 0'12%). Las subvenciones obtenidas por RTVE en ese mismo año representaban poco más del 0'01% del PIB español, aunque si a la cifra de las subvenciones se añadiese el aumento de la deuda financiera de RTVE ese año, el apoyo público ascendería al 0'12% del PIB. Este porcentaje se mueve en un entorno similar a los de Francia y Portugal (que son un poco más altos) o a los de Italia y los Países Bajos (algo menores), pero es claramente inferior al resto. No debe olvidarse, en cualquier caso, que estos porcentajes recogen únicamente la ayuda del Estado español a la radiodifusión de titularidad estatal. Si

---

<sup>36</sup> Dato de UTECA.

<sup>37</sup> Nótese que, en los cuadros XIV y XV, las columnas donde se presentan las relaciones de algunas magnitudes con el PIB recogen el resultado de multiplicar los porcentajes resultantes por 1.000. Esta forma de registrar los datos obedece al deseo de ofrecer una información más precisa puesto que, con los valores en porcentaje, se perderían muchas diferencias; salvo que el número de decimales se ampliase, complicando la lectura.

en lugar de esta magnitud se tomase como referencia el conjunto de las ayudas públicas facilitadas en España a la radiodifusión (esto es, incluyendo los apoyos públicos a las cadenas autonómicas), el porcentaje resultante se situaría en la zona elevada de los casos recogidos en el cuadro XV. En efecto, según la información facilitada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la aportación de fondos públicos a las televisiones públicas se situó alrededor de 1.469 m. € en 2002 y en 1.455 m. € el año siguiente, incluyéndose dentro de esos valores tanto las autorizaciones de endeudamiento efectivamente dispuestas como otras vías de financiación pública. Dichos importes, en relación al PIB español de cada año, representan el 0'21% en 2002 y el 0,20% en 2003; porcentajes que se sitúan en la parte alta de los recogidos en el cuadro XV. En efecto, de los casos allí presentados, sólo las aportaciones de fondos públicos a las televisiones públicas del Reino Unido, Alemania, Suecia y Dinamarca presentan un porcentaje superior al de España.

e) Comparando el coste anual de los servicios públicos de radio y televisión con el PIB de cada país, los gastos de RTVE se sitúan en una zona intermedia (véase cuadro XIV). En Alemania, los gastos totales de las cadenas ARD y ZDF representaron en 2002 un 0'38% del PIB, casi el mismo porcentaje que el resultante de la suma de los gastos de la BBC y S4C en el Reino Unido (un 0'37%). La suma de los gastos de la DR y la TV2 DK danesas supuso en 2002 un 0'31% del PIB de ese país, un porcentaje similar al registrado en Portugal (0'30%), pero superior al correspondiente al conjunto formado por la VRT y RTBF belgas (un 0'24%). Los gastos de RTVE, por su parte, representaron en ese año el 0'22% del PIB español, mientras que los de la RAI, la NPB holandesa y France Télévisions supusieron unos porcentajes respecto al PIB de su país del 0'20%, el 0'18% y el 0'16%, respectivamente. Si se compara el coste de los servicios estatales de radio y televisión de España con los servicios públicos del resto de la Unión Europea de 15 miembros y se hace abstracción de la calidad de los programas ofrecidos por unos y otros, cabe concluir, por tanto, que el coste de los servicios estatales españoles, sin estar entre los más bajos de la Unión Europea, tampoco puede considerarse desmedido en relación a aquéllos. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, al hacer esta comparación, no se ha tenido en cuenta el coste de las televisiones autonómicas, que constituye también gasto público. De haberse añadido dicho coste, la conclusión anterior sería menos positiva para el conjunto de los servicios públicos de radio y televisión españoles.

**63.-** Un argumento derivado del que se presenta en el punto 61 a favor de que el Estado asuma el endeudamiento de RTVE es el creciente desembolso que representa cada año para el Ente el pago del servicio de la deuda. Esta carga, que en cierto modo es heredada, complica cualquier intento de enderezar las cuentas del Ente. Los resultados de la simulación realizada en esta nota sobre la evolución de las cuentas de RTVE, resumidos en el punto 45, ponen de manifiesto que cualquier futuro recorte del déficit de explotación de RTVE se vería fuertemente contrarrestado por el incremento de sus resultados financieros negativos. Lo que permite calificar a la situación actual de endeudamiento como uno de los principales obstáculos para la mejora de la situación financiera de RTVE. A este respecto, debe tenerse en cuenta además que dicha estimación se ha basado en el supuesto de que los tipos de interés aplicables a la deuda no variaban a lo largo del período objeto de la simulación. Cualquier movimiento al alza de los mismos no haría sino agravar la situación descrita. Por último, debe señalarse, además, que la asunción del pago del servicio de la deuda de RTVE por el Estado o el canje de ésta por deuda del Estado (en el caso de proceder a su cancelación) no afectaría a las magnitudes macroeconómicas relevantes para medir el cumplimiento del “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” de la Unión Europea, a tenor de lo ya indicado en el punto 16 de esta nota. Por el contrario, con esas medidas se clarificaría a efectos estadísticos la situación de la actual deuda de RTVE, que engrosaría con toda propiedad la deuda del Estado, así como la correspondiente a las dos nuevas sociedades de radio y televisión aquí propuestas, que volverían a integrarse en el sector “Sociedades no financieras”, como sucede en el resto de la Unión Europea de 15 miembros.

#### ***Un marco estable y previsible de financiación estatal***

**64.-** El importe anual de las subvenciones destinadas a financiar el servicio de radio y televisión sin publicidad debería fijarse de antemano, de forma objetiva y transparente y en la cuantía necesaria para cubrir el déficit de explotación previsto para ese año. El cálculo de las mismas podría establecerse mediante un acuerdo marco de carácter plurianual, en el que se determinasen las líneas generales de la programación de ambas cadenas, junto a las demás obligaciones derivadas del servicio público a las que han de atender. Este acuerdo

sería objeto de una concreción más detallada al establecerse el monto de cada año con ocasión de la elaboración de los presupuestos del ejercicio. Como ya se ha indicado, las subvenciones correrían a cargo de los Presupuestos Generales del Estado<sup>38</sup>.

**65.-** Las subvenciones estatales deberán acogerse a lo establecido por la normativa de la Unión Europea, para que puedan ser consideradas por la Comisión Europea compatibles con el mercado único<sup>39</sup>. A estos efectos, la Comisión ha establecido:

a) Que la financiación pública de organismos públicos de radio y televisión (bien sea a través de un canon o con cargo al presupuesto) se considera normalmente ayuda estatal.

b) Que la Comisión debe valorar en cada caso si la financiación concedida por el Estado a un organismo de radiodifusión y televisión es una ayuda existente o nueva, así como si es o no compatible con el mercado común. Este análisis puede enfocarse desde dos ángulos distintos:

- Si la ayuda es compatible de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado, para lo cual la Comisión tomará en cuenta los aspectos culturales aplicando un criterio restrictivo. A tal efecto, los Estados deben establecer una

INE, en España había en 2001 unos 13'5 millones de hogares, de los cuales más del 99% tenían televisión. Esto significa que el número de hogares con televisor superaba ese año la cifra de 13'3 millones. El resultado de aplicar a esta cantidad el importe del canon de Grecia (el más bajo de todos los de la Unión Europea de 15 miembros: 36 euros al año por familia en 2002) asciende a unos 480 m. €, cifra ligeramente superior al déficit de explotación de RTVE en 2003 (455 m. €). Si se aplicase el canon de Italia (el siguiente más barato de la Unión Europea de 15 miembros: 97,1 euros por familia y año) el resultado se situaría cerca de 1.300 m. €, cifra algo superior a los gastos de explotación de RTVE en 2003 (1.224m. €). Si en lugar del número de hogares se considera ahora el número de televisores (409 por cada 1.000 habitantes en 1998) los resultados de aplicar los cánones citados son más elevados. En efecto, aplicando dicha relación a los 40'6 millones de habitantes que constituían la población española a finales de 2003 resulta un número de televisores en España ligeramente superior a 16'6 millones. Y aplicando los cánones de Grecia e Italia por televisor, en lugar de por familia, se ingresarían unos importes de 598 m. €, en el primer caso, y de 1.612 m. € en el segundo. Visto desde otro ángulo, para cubrir el déficit de explotación de RTVE en 2003 antes citado (455 m. €), el canon por hogar español con televisor debería ascender a 34'2 € anuales y, para obtener los 1.224 m. € a que ascendieron sus gastos de explotación en ese año, el canon debería situarse en 92 €. Como es lógico, si el canon se estableciese por televisor, los valores que acaban de citarse serían menores: 27'4 € para cubrir el déficit de explotación y 73,7 € para cubrir los gastos de explotación. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que estos cálculos del canon no incorporan los costes derivados de la recaudación y gestión de la tasa, ni el impacto del posible fraude.

<sup>39</sup> Véase la "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). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 15 de noviembre de 2001.

definición y una financiación separadas para las ayudas destinadas únicamente a promover la cultura.

- Si la ayuda es compatible con el mercado común en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado. Bajo este prisma, la ayuda debe reunir tres condiciones. La primera, que el servicio debe ser de interés económico general y estar definido claramente como tal por el Estado miembro. Ello exige establecer una definición clara y precisa del servicio a cubrir por cada uno de los operadores de la radio y televisión de titularidad pública<sup>40</sup>. La segunda, que la empresa debe haber sido encargada explícitamente por el Estado Miembro del suministro de ese servicio, lo que obliga a establecer el encargo mediante una norma. Y la tercera, que la prohibición de las ayudas estatales constituya un obstáculo para el cumplimiento de las tareas específicas asignadas a la empresa. Al mismo tiempo, la excepción no debe afectar al desarrollo de los intercambios en una medida contraria al interés de la Comunidad, lo que conlleva la obligación de establecer el importe de las subvenciones en la cuantía necesaria para cubrir exclusivamente los costes netos derivados de la función encomendada; costes que deben responder a lo que es habitual en ese momento en el mercado.

### ***Programación***

**66.-** La programación de las cadenas de radio y televisión debe acomodarse a la definición de servicio público que se establezca. En este sentido, conviene recordar la doctrina establecida por la Comisión Europea respecto a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión y televisión<sup>41</sup>. La Comisión considera que cabe considerar legítima una declaración “amplia” que confíe a un operador la tarea de ofrecer “*una programación equilibrada y variada*”, acorde con la función que le hayan asignado los respectivos Estados, “*manteniendo al mismo tiempo un cierto nivel de audiencia*” y “*garantizando así el cumplimiento de su misión, es decir, la cobertura de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y la preservación del*

---

<sup>40</sup> En definitiva, como señala el informe del Alto Grupo de Política Audiovisual, “*cada Estado miembro, así como las fuerzas del mercado,*” serán “*quienes determinen la importancia respectiva del sector público y del sector privado en cada país*”.

<sup>41</sup> Recogida en el documento citado en la nota 38.

*pluralismo*”, en línea con lo dispuesto en el Protocolo de Ámsterdam (véase, más adelante, el punto 71).

**67.-** El informe del Grupo de alto nivel de política audiovisual<sup>42</sup> también ofrece una guía para orientar la programación cuando señala que la radiodifusión pública *“tiene un importante papel: promover las diferentes culturas de cada país, ofrecer programación educativa, informar objetivamente a la opinión pública, garantizar el pluralismo y ofrecer gratuita y democráticamente entretenimiento de calidad”*. En todos estos casos, *“calidad y diversidad deben ser las bases del servicio público de radiodifusión”*. Al mismo tiempo, *“las televisiones a las cuales se confíe este servicio deben poder asegurarse una importante audiencia para cumplir su misión con relación a todos los grupos sociales”*.

**68.-** Sobre ese último aspecto, el referido informe advierte de que el mayor número de frecuencias derivado de la implantación de la tecnología digital acentuará en Europa la ya alta fragmentación existente en ese mercado como consecuencia de la orientación de la demanda hacia los programas de alto contenido nacional, regional o local. Por este motivo, el informe del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual se adhiere a la tesis expuesta en el Libro Verde de la Comisión Europea<sup>43</sup> de que *“los contenidos son la clave que determinará si las empresas europeas tienen algo que decir en el futuro”*. Y, al mismo tiempo aconseja a la industria europea, entre otras cosas, que tome en consideración la experiencia de la industria estadounidense que subraya la importancia de *“disponer de una estrategia basada en la integración de las empresas de producción junto con las de distribución”*.

**69.-** El mismo informe destaca, asimismo, que una de las tareas características de las televisiones públicas es patrocinar la cinematografía nacional. Este apoyo suele realizarse invirtiendo en la industria cinematográfica, siendo habitual en Europa que las autoridades obliguen a los canales de televisión a hacerlo<sup>44</sup>. Pero, además, la televisión puede apoyar al cine de otros modos, como:

---

<sup>42</sup> “La era digital: la política audiovisual europea. Informe del Grupo de alto nivel de política audiovisual”, 1998.

<sup>43</sup> COM (1997) 623.

<sup>44</sup> Este es el caso, al menos, de España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido.

- a) A través de la compra previa de los derechos de difusión de una película.
- b) Mediante acuerdos con compañías de otros países para aumentar la financiación disponible y el mercado potencial.
- c) Intercambiando películas y programas (para lo cual es importante establecer ayudas al doblaje y al subtítulo);
- d) Estableciendo contactos permanentes entre productores de televisión y cine.
- e) Anunciando gratuitamente películas en la televisión.

En esta tarea, la televisión debe verse asistida por el Estado, como lo prueba el éxito que ha tenido, en opinión del Grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual, el mecanismo portugués de apoyo al cine nacional por las empresas de radiotelevisión.

**70.-** La necesidad de proporcionar la máxima calidad a la audiencia plantea, además, la conveniencia de que el Estado cree una escuela para formar profesionales en los diversos aspectos de la producción televisiva (guiones, técnicas de animación, efectos especiales, distribución, mercadotecnia etc.). Por este motivo, sería aconsejable potenciar el Instituto Oficial de Radiotelevisión y realizar las modificaciones y adaptaciones oportunas a estos efectos.

**71.-** El Protocolo al Tratado de Ámsterdam, por su parte, señala en su único considerando que *“el papel de servicio público de radiodifusión está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad, y con la necesidad de preservar el pluralismo en los medios”*. Este principio es clave a la hora de establecer la programación. Y al desempeñar esta tarea, como señala el Consell de l’Audiovisual de Catalunya, el gestor público debe concebir a la audiencia como un conjunto de ciudadanos y no como consumidores, algo que corresponde a una visión más propia del sector privado. Por ello, los medios públicos deben tener en cuenta la heterogeneidad de la audiencia y diversificar la programación, de modo que llegue a todos los diferentes grupos que la componen. En otros términos, frente a la maximización de la audiencia, objetivo propio del sector privado, el gestor público debe atender sobre todo a garantizar la universalidad del servicio que presta.

**72.-** Las consideraciones que se recogen en los puntos anteriores serían también

aplicables a la programación de los servicios de radio y televisión financiados con publicidad. Su contenido tendrá que adaptarse, sin embargo, a las condiciones en que dichos servicios se presten, para poder competir con las cadenas privadas. Su reto consiste en procurar conseguir la máxima rentabilidad posible sin perder la calidad ni el rigor que exige su condición de servicio público estatal. En lo que se refiere a la televisión, una posibilidad a contemplar sería que esta cadena se encargase de emitir, junto a la programación abierta generalista, programas temáticos de pago. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que en la actualidad existe un exceso de oferta en este segmento del mercado televisivo y que, hasta ahora, las plataformas de pago privadas han sido muy deficitarias. Por otro lado, la emisión de este tipo de programas podría ir en contra del principio de universalidad que debe presidir la función de servicio público dentro del territorio nacional (no así en las emisiones internacionales).

73.- Una tarea, por último, en la que la radio y la televisión públicas deberían jugar un papel decisivo es la implantación de la tecnología digital. Sobre este particular, la Resolución del Consejo de la Unión Europea y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de enero de 1999, precisó que los servicios públicos de radiodifusión debían seguir *“aprovechando el progreso tecnológico”* y poner *“al alcance de los ciudadanos los beneficios de los nuevos servicios audiovisuales y de información y de las nuevas tecnologías”*, así como emprender *“el desarrollo y la diversificación de actividades de la era digital”*.

### ***Una nueva Ley de lo audiovisual***

74.- A lo largo de este informe se ha aludido con frecuencia a la misión de servicio público que corresponde a las empresas de radio y televisión públicas. Esto no implica, sin embargo, que las empresas del sector privado estén exentas de la condición de servicio público. Por el contrario, existe una serie de obligaciones inherentes al ejercicio de la radiodifusión que derivan de su consideración, con carácter general, como actividad de servicio público y que son también exigibles de las emisoras de titularidad privada. La ausencia en la legislación española de una normativa estableciendo con claridad el ámbito de aplicación de dicho concepto a las distintas cadenas y las obligaciones derivadas del mismo en cada caso, hace necesario que esta laguna se cubra mediante una nueva

regulación del sector audiovisual en su conjunto, cada vez más imprescindible. En efecto, la necesidad de un nuevo marco legal deriva no sólo del hecho de que la actual normativa está trasnochada y presenta grandes lagunas sino, también, de la *“situación de violación flagrante y constante de la ley por parte de la mayoría de operadores públicos y privados, lo que supone (asimismo) un incumplimiento de los propios poderes públicos encargados de hacerla cumplir”*, como señala con acierto Elisenda Malaret García.

**75.-** En línea con lo que acaba de comentarse, existe una doble perspectiva desde la que contemplar el alcance de las obligaciones derivadas de considerar la actividad de radiodifusión como de servicio público:

a) Cuando se examina dicha actividad en su conjunto, existe sin duda un interés general que justifica la intervención reguladora de los poderes públicos y que debe afectar a todas las empresas de radio y televisión, sean públicas o privadas. La actuación de las autoridades en este ámbito debería orientarse en el sentido de proteger una serie de valores en relación con los contenidos (básicamente, los reconocidos en la Constitución) y los derechos de la audiencia (un caso paradigmático, en este último caso, sería la regulación de la publicidad). En dicho sentido, la normativa debería establecer algunos patrones sobre el contenido de la programación aplicables a todas las cadenas, para evitar que la lucha por la audiencia genere una deriva general hacia contenidos de baja calidad pero de gran aceptación por el público (la llamada “televisión basura”). Con ello, además de mejorar la calidad del conjunto de la programación, se evitaría que la televisión pública financiada con publicidad se viese inerte ante este tipo de competencia.

b) Al mismo tiempo, junto a los valores básicos a los que se refiere la letra anterior, existen otros valores y principios que el mercado audiovisual no siempre garantiza o difunde de manera suficiente y cuyo amparo, aplicación práctica y divulgación son necesarios para la sociedad. La cobertura de estas necesidades justifica que el sector público preste servicios de radio y televisión, correspondiéndole al Estado identificar los valores que reclaman su intervención y su incorporación a la normativa que ha de regir dichos servicios.

**76.-** No faltan quienes sostienen que la radio y la televisión públicas han perdido su razón de ser en el actual estadio tecnológico, económico y cultural. Frente a ellos, la

normativa y la jurisprudencia nacionales y comunitarias reconocen la existencia de un ámbito propio de la radiodifusión pública, en armonía con lo señalado en el punto anterior. La cuestión estriba en definir la misión de servicio público que legitima la existencia del gestor público, como afirma la Comisión Europea. Esta misión habría de ir más allá del desempeño de las funciones comunes a todos los medios y estaría presidida por el objetivo central de difundir los valores de la democracia y la convivencia. En su aplicación práctica, esta tarea vendría definida por un mayor énfasis en la calidad de la programación, en la innovación y la experimentación; por una mayor preocupación cultural y educativa; y por el objetivo de impulsar la programación propia. Ahora bien, la traslación de estos criterios a cada una de las sociedades propuestas en esta nota vendría determinada por su diferente forma de financiación.

## **VI.- CONCLUSIONES**

**77.-** La Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la radio y la televisión establece que la gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión se ejercerá a través del Ente Público RTVE. De acuerdo con la misma Ley, dicha gestión ha de realizarse por las sociedades estatales RNE, RCE y TVE, cuyo capital es íntegramente estatal, pertenece al Ente Público RTVE y no puede *“enajenarse, hipotecarse, gravarse, pignorar o cederse en cualquier forma onerosa o gratuita”*. La Ley establece asimismo la sujeción al derecho privado de las relaciones jurídicas externas del Ente, así como de sus adquisiciones patrimoniales y la contratación, y determina los principios que deben presidir su actividad.

**78.-** Con independencia de que el referido Estatuto está hoy más que superado por la evolución de la doctrina constitucional y los avances tecnológicos, la actuación de RTVE en los últimos catorce años no se ha acomodado a los preceptos establecidos en dicha Ley. Ni el Ente se ha sometido al derecho privado en aspectos de singular importancia, ni su actividad de radiodifusión se ha acomodado por completo a los principios establecidos en el Estatuto. Al mismo tiempo, a lo largo de esos años, se ha producido un descenso notable en los niveles de audiencia de TVE, paralelo al aumento experimentado en los correspondientes a las cadenas autonómicas y, sobre todo, a las generalistas privadas (aunque los de estas últimas se hayan visto también influenciados a la baja por la entrada

en el mercados de los nuevos procedimientos de emisión). Si se compara, por último, la programación de TVE con la de otras cadenas públicas europeas, el resultado no es nada favorable para aquélla.

**79.-** En lo que concierne de manera específica a los ámbitos económico y financiero, la situación de RTVE no puede ser más preocupante. Su balance consolidado presenta de forma habitual crecientes saldos negativos en el renglón de fondos propios, como consecuencia de la financiación por medio de endeudamiento de las pérdidas que ha venido registrando desde 1990. Esta actuación ha sido posible gracias a la garantía concedida por el Estado al endeudamiento anual del Ente, lo que le ha permitido acudir a los mercados financieros en busca de los fondos que precisaba para cubrir sus desequilibrios anuales, a pesar de encontrarse en situación de quiebra técnica. Como resultado de ese proceso, la deuda de RTVE superaba los 6.200 m. € al término de 2003. Por otro lado, la consideración del patrimonio de RTVE como bien de dominio público, junto con un acuerdo de gestión entre el Ente y sus sociedades por el que se trasladan las pérdidas de éstas al primero, han permitido la inaplicación de lo dispuesto por la Ley de Sociedades Anónimas tanto respecto a los requisitos mínimos de capital como para la emisión de obligaciones y otros valores.

**80.-** El comienzo de la espiral de pérdidas y endeudamiento de RTVE puede situarse en 1990, coincidiendo con la aparición de las cadenas privadas en ese año. La pérdida de la situación de monopolio o cuasi monopolio de que había disfrutado TVE hasta ese momento en el mercado publicitario produjo una caída en sus ingresos por publicidad que le impidió cubrir sus gastos de explotación (y, mucho menos aún, registrar beneficios y acumular reservas como en los años anteriores).

**81.-** En líneas generales, la evolución de la cuenta de resultados de RTVE durante el período 1990-2003 puede dividirse en tres períodos. En el primero de ellos, que se corresponde con la primera mitad de la década pasada, los ingresos y los gastos de explotación de RTVE registraron una fuerte caída que fue de mayor intensidad en los primeros, provocando fuertes aumentos en el déficit de explotación. En el segundo, que coincide con la segunda mitad de esa década, se produjo un crecimiento de las dos

magnitudes, siendo mayor el aumento de los ingresos que el de los gastos pero no lo bastante como para reducir de manera significativa el déficit de explotación. En el tercero y último, que cubre los años 2000 al 2003, los gastos de explotación descendieron ligeramente, mientras los ingresos experimentaban altibajos dentro de la tendencia alcista iniciada en 1995, como consecuencia de lo cual el déficit de explotación en esos años registró una evolución en dientes de sierra con una leve tendencia a la baja. En conjunto, entre 1990 y 2003, el déficit de explotación experimentó una fuerte ampliación, habiéndose multiplicado por tres su valor entre esos años. Por su parte, la insuficiencia de las subvenciones obligó a RTVE a recurrir al endeudamiento para financiar los desequilibrios, como ya se ha indicado, lo que imprimió un creciente sesgo alcista a los gastos financieros netos, que se convirtieron en la partida de mayor crecimiento de todo el período. La suma de todos estos movimientos provocó la aparición de pérdidas a lo largo de todo el período, habiendo pasado su importe de 122 m. € en 1990 a 600 m. € en 2003 (tras haber alcanzado valores en torno a los 700 m. € en 1997, 1998 y 2001).

**82.-** El análisis de la cuenta de resultados de 2003 ofrece un buen reflejo de la gravedad de la situación financiera de RTVE, así como del escaso margen de maniobra de que dispone para remediarla si no se cambia el modelo bajo el que actúa. En dicho año, la suma de los gastos por aprovisionamientos y servicios exteriores representaba el 92% de los ingresos de explotación, poniendo en evidencia que los elementos necesarios para la producción sumaban tanto como los ingresos derivados de la misma. Por otra parte, la suma de los gastos de personal y financieros representaba el 76'1% de los ingresos totales del ejercicio. Esto significa que, de mantenerse dichos gastos invariables, para equilibrar la cuenta de resultados habría que reducir los gastos de aprovisionamiento y servicios exteriores hasta un nivel que estrangularía la actividad. Por último, de seguir todo igual por el lado de los gastos, aunque el Estado asumiese la deuda de RTVE, todavía le quedaría por cubrir al Ente, mediante un aumento de los ingresos, la mayor parte de los gastos de personal si quisiera saldar sin pérdidas su cuenta de resultados.

**83.-** Del análisis citado en el punto anterior se desprende que el ajuste financiero no puede reducirse a uno de los lados de la cuenta de explotación, sino que requeriría una actuación conjunta sobre ambos. El margen de maniobra existente es, sin embargo, muy

reducido. Por el lado de los ingresos, no es aconsejable aumentar el tiempo dedicado a publicidad, ni parece que existan muchas posibilidades de hacerlo debido al elevado nivel de saturación existente. Cabría, sin embargo, incrementar los ingresos aumentando la rentabilidad de los espacios publicitarios o a través de las prestaciones de servicios o la venta de programas. Por el lado de los gastos no parece que sea posible hacer grandes economías en los servicios exteriores o en los gastos financieros, aunque existe un campo de actuación a determinar en los gastos de aprovisionamientos y de personal.

**84.-** Lo señalado en los dos puntos anteriores pone en evidencia las enormes dificultades con que se enfrentaría cualquier intento de mejorar la situación financiera de RTVE sin modificar el modelo actual. La magnitud del problema aparece reflejada con claridad tanto en los presupuestos para 2004 y 2005 (que arrojan nuevas pérdidas por importes superiores a los 600 m. €) como en el ejercicio de simulación del comportamiento de la cuenta de resultados para el período 2004-2010 que se presenta en los puntos 45 y 46 de esta nota. En virtud de estos resultados, se puede concluir que es casi imposible enderezar la cuenta de resultados del Ente si no se lleva a cabo una modificación radical del modelo que ha venido rigiendo su actuación hasta el momento. Sobre la base de esta conclusión, se presenta en los puntos 47 a 76 una propuesta de reforma de dicho modelo. Con ello se pretende establecer unos marcos de actuación, para las sociedades encargadas de los servicios públicos de radiodifusión de titularidad estatal en España, que sean transparentes, que les proporcionen una financiación suficiente y que establezcan con nitidez el ámbito de actuación de los gestores, al tiempo que les concedan la máxima independencia en el desempeño de su actividad, dentro de la lógica obligación de responder de los resultados de la misma ante las instancias correspondientes. De ser aceptada esta propuesta, sin embargo, la implantación del nuevo modelo tendrá que someterse a unos trámites que pueden retrasar la aplicación de las medidas propuestas. Por este motivo, resulta imprescindible anticipar aquellas medidas correctoras que puedan ser puestas en práctica de forma inmediata. Los campos posibles para emprender esta actuación serían los de personal, estructura territorial y aprovisionamientos.

**85.-** Resumiendo los principales aspectos del modelo alternativo que se presenta en el cuerpo de esta nota, la propuesta se inclina, en lo que lo que se refiere al régimen jurídico,

por la desaparición el Ente Público RTVE, al menos en su configuración jurídica actual. Los argumentos en que se basa esta propuesta van desde lo jurídico hasta lo tecnológico, pasando por la consideración del entramado organizativo creado en torno al Ente como el principal responsable de la crítica situación financiera en la que hoy se encuentra. Al mismo tiempo, se propone que las dos sociedades existentes (TVE y RNE), una de las cuales se ocupa en la actualidad de los servicios de radio y la otra de televisión, se sustituyan por dos sociedades encargadas de ambos servicios. Una de ellas desempeñaría funciones estrictas de servicio público y se financiaría con subvenciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. La otra tendría una orientación comercial, sin abandonar determinados principios por los que debe regirse el desempeño de un servicio público estatal, y se financiaría exclusivamente del producto de su actividad. Ambas sociedades estarían sometidas por completo a la Ley de Sociedades Anónimas y desarrollarían su actividad en condiciones de mercado. Para cada una de ellas debería establecerse, mediante la norma adecuada, el mandato al que ha de ajustarse la provisión del servicio público, así como las obligaciones relativas a la programación, el marco financiero en el que cada sociedad debe moverse y el órgano encargado de controlar el cumplimiento del mandato. Sobre este último particular, resulta imprescindible la creación de un Consejo de lo Audiovisual que se ocuparía de aquellas facetas del control de la actividad audiovisual hoy no cubiertas por las Instituciones existentes. La misión de este Consejo no se limitaría, sin embargo, a controlar los servicios de radiodifusión de titularidad estatal, sino que cubriría también a los operadores privados.

**86.-** Por las razones que se presentan en el punto 53 de esta nota, los centros territoriales deberían desaparecer para convertirse en centros de apoyo a la dirección nacional de informativos, más un centro de producción especial en el de Cataluña. Según los cálculos realizados en 1996 por la dirección del Ente, esta medida hubiera supuesto en su tiempo una reducción de plantilla de 1.469 trabajadores, con un coste único de 54 m. € y unos beneficios anuales de unos 75 m. €. Lo que significa que, si los cálculos eran correctos, el coste de la disminución de la plantilla se hubiese amortizado en menos de un año. Las informaciones indirectas de que se dispone permiten pensar, sin embargo, que el análisis costo-beneficio de dicho Plan era excesivamente optimista, debiendo situarse el momento de recuperación de los costes de despido no antes de los seis años posteriores a

la adopción del expediente de regulación de empleo.

**87.-** En cuanto a los órganos rectores, la propuesta se inclina por la creación, en cada una de las dos sociedades, de un Comité de Dirección no superior a cinco miembros y un Consejo de Administración no superior a quince. La gestión diaria correría a cargo del Comité de Dirección, bajo la dirección de su Presidente, mientras que el Consejo de Administración se encargaría de aprobar las orientaciones generales y las decisiones a largo plazo, a propuesta de Comité de Dirección. Tanto el procedimiento de designación de estos cargos, propuesto en el punto 55 de esta nota, como la duración de su mandato y el sistema de incompatibilidades a que deberían ser sometidos se orientan en el sentido de concederles la máxima independencia en el desempeño de sus tareas.

**88.-** En lo referente a la financiación, se propone que el Estado asuma el pago del servicio de la deuda actual de RTVE, que la canjee por deuda del Estado o que la cancele mediante una emisión de títulos a largo plazo (o varias, de acuerdo con las condiciones del mercado) por el importe de la misma. Las razones por las que el Tesoro Público debería proceder de este modo se ofrecen en los puntos 61 a 63. Baste señalar aquí que la propuesta se basa en la consideración del aval público concedido al endeudamiento de RTVE como una contrapartida de la escasa aportación de fondos públicos para el mantenimiento del servicio público de radio y televisión en España. Los cálculos que se presentan en esta nota muestran cómo el nivel de las subvenciones públicas concedidas por el Estado español a RTVE, en términos del PIB, se ha situado siempre muy por debajo de la financiación pública concedida por cualquiera de los países que forman parte de la UER. Sólo cuando al importe de las subvenciones se añade el valor de los avales concedidos cada año, el apoyo del Estado español se sitúa, en relación al PIB, en el entorno de los países con menores ayudas. Por otra parte, según dichos cálculos, el coste anual de RTVE no puede considerarse desmedido, en términos relativos, con relación al resto de los servicios públicos europeos. Este panorama cambia de manera radical, en contra de la radiodifusión española, si en vez de considerar sólo la ayuda del Estado español a RTVE, se toma como referencia todo el apoyo público que se presta en España a la radio y la televisión de esta naturaleza (es decir, incluyendo las subvenciones otorgadas a las cadenas autonómicas).

**89.-** El importe anual de las subvenciones destinadas a financiar los servicios de radio y televisión sin publicidad debería fijarse de antemano, de forma objetiva y transparente y en la cuantía necesaria para cubrir el coste derivado del cumplimiento del mandato en ese año. El cálculo de su cuantía podría realizarse en dos etapas: dentro de un marco plurianual en el que se decidirían las grandes líneas, primero, y de forma más concreta, luego, al establecerse el presupuesto de cada año. La preferencia por las subvenciones en lugar del canon se justifica en el punto 59 de esta nota, tanto por el elevado coste que podría suponer la implantación de este último en España (por la recaudación, gestión y el fraude), como por la previsible impopularidad de la medida. Por último, como es lógico, las subvenciones estatales deberán acogerse a lo establecido por la normativa europea.

**90.-** En lo que afecta a la programación, su contenido debe acomodarse a la definición de servicio público que se establezca. A estos efectos, la Comisión Europea considera legítima una declaración amplia por parte de los Estados que confíe a un operador la tarea de ofrecer *“una programación equilibrada y variada”* que mantenga un cierto nivel de audiencia y garantice *“la cobertura de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y la preservación del pluralismo”*, en línea con lo establecido en el Protocolo al Tratado de Ámsterdam. El informe del Grupo de alto nivel de política audiovisual, tras destacar el importante papel de la radiodifusión pública, insiste también en la necesidad de que *“las televisiones a las cuales se confíe este servicio deben poder asegurarse una importante audiencia para cumplir su misión con relación a todos los grupos sociales”*; debiendo ser la calidad y la diversidad las *“las bases del servicio público de radiodifusión”*. A juicio del Grupo, no obstante, la abundancia de frecuencias que aportará en el futuro la tecnología digital acentuará la alta fragmentación del mercado europeo, colocando a los contenidos como la clave del desarrollo de la industria audiovisual europea. En esta tarea tienen un cometido de importancia estratégica el patrocinio de las televisiones públicas a la cinematografía nacional y la creación de escuelas para formar profesionales en los diferentes campos de la producción audiovisual. También la radio y la televisión públicas deberían jugar un papel de primer orden en la implantación de la tecnología digital.

**91.-** Las consideraciones recogidas en el punto anterior confirman la existencia de un ámbito propio para la radiodifusión pública, como aparece reconocido también por la normativa y la jurisprudencia nacionales y comunitarias. Siguiendo a la Comisión Europea, la cuestión reside en definir la misión de servicio público que legitima la existencia del gestor público; siendo éste un encargo que debe ir más allá del desempeño de las funciones comunes a todos los medios y estar presidido por el objetivo central de difundir los valores de la democracia y la convivencia. Esto no significa, sin embargo, que las obligaciones derivadas del ejercicio de un servicio público deban restringirse a los operadores de titularidad estatal. Bien al contrario, existe una serie de obligaciones inherentes al ejercicio de la radiodifusión que derivan de su consideración, con carácter general, como actividad de servicio público y que son también exigibles de las emisoras privadas. La ausencia en la legislación española de una normativa que establezca con claridad la aplicación de dicho concepto a las distintas cadenas y las obligaciones derivadas del mismo para cada una hace necesario que se cubra esta laguna en una nueva regulación de todo el sector audiovisual. Una norma que cada día resulta más urgente e imprescindible.





## **APÉNDICE**



## **APÉNDICE: UNA SIMULACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA CUENTA DE RESULTADOS DE RTVE ENTRE 2004 Y 2010**

Se presenta en este Apéndice una explicación de la proyección comentada en los puntos 45 y 46 del cuerpo de esta nota. Como allí también se indica, el ejercicio ha consistido en atribuir al período 2004-2010 el crecimiento experimentado por una serie de magnitudes durante los años inmediatamente anteriores. A estos efectos, se han tomado como referencia dos períodos en los que se ha apreciado un cambio de tendencia: el más largo, que transcurre entre 1995 y 2003; y, el más corto, que cubre los años 2000-2003 (véanse los puntos 17 y 18 de la nota). El cálculo ha consistido en aplicar la media de las tasas de crecimiento anuales registradas en dichos períodos por una serie de conceptos seleccionados, a cada uno de los años comprendidos entre 2004 y 2010. En la elección de los conceptos a extrapolar se han adoptado dos criterios: el primero utiliza el total de los ingresos y gastos de explotación como base sobre la que aplicar las tasas de variación; el segundo, toma como base los principales componentes de estos renglones para sumar luego los resultados obtenidos de la aplicación de las tasas. Las cifras resultantes en cada caso se recogen bajo los encabezamientos de “Hipótesis A” e “Hipótesis B”. Éstas se aproximarán a lo que en definitiva suceda durante el período proyectado en la medida en que, en promedio, la evolución que experimenten las magnitudes elegidas durante esos años mantenga la tendencia registrada antes en alguno de los dos períodos elegidos como referencia.

El cuadro A. 1. presenta las tasas de crecimiento de aquéllas partidas de la cuenta de resultados que van a utilizarse en la proyección. Para facilitar la comprensión del ejercicio se ha utilizado el mismo modelo del cuadro II, rellenando sólo la parte del mismo que va a utilizarse.

El cuadro A. 2. recoge las tasas medias de crecimiento de los períodos elegidos como referencia. No obstante, en el caso de “Otros ingresos de explotación” y “Otros gastos de explotación”, los porcentajes de variación se han sustituido por el valor medio de esos conceptos durante los períodos de referencia, dado que el uso de tasas de variación medias daba lugar a resultados poco realistas. Además, se ha prescindido del concepto “Aumento

de existencias, productos terminados y en curso”.

El cuadro A. 3. presenta los resultados de aplicar las tasas anteriores a los ingresos y gastos de explotación, así como los criterios que se comentan a continuación a otros renglones de la cuenta de resultados:

a) En el caso de las subvenciones se ha supuesto que se mantendrá el importe de 2003 a lo largo de todo el período proyectado.

b) Los resultados financieros se han estimado aplicando a la cifra del año anterior el porcentaje que representan las pérdidas de ese año sobre el endeudamiento al final del mismo. Estos porcentajes se presentan en el cuadro A. 3. en las filas “pro memoria” que figuran después de las que corresponden a los “Resultados financieros”.

c) Para estimar el importe de los resultados extraordinarios se ha considerado que su valor se mantendrá, durante el período proyectado, en el valor medio que registró esa partida antes, durante cada uno de los periodos de referencia, excluyendo el año 1999 por su excepcionalidad.

El cuadro X, por último, resume los resultados obtenidos para los principales conceptos de la cuenta de resultados. Para facilitar la lectura del ejercicio se repite aquí el cuadro que se presenta también con el conjunto de estadísticas correspondientes al cuerpo de la nota.

## **CUADROS**



## **GRÁFICOS**







## BIBLIOGRAFÍA

EUROPEAN BROADCASTING UNION: “EBU Guides. Information Pack”. Suiza, 2004.

COMISIÓN EUROPEA: “La era digital: La política audiovisual europea. Informe del grupo de alto nivel de política audiovisual”. *Comisión Europea*. Bruselas-Luxemburgo, 1998.

COMISIÓN EUROPEA: “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). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (15 de noviembre de 2001).

CONSEJO EUROPEO: “Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo” (1999/C 30/01). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (5 de febrero de 1999).

CONSEJO EUROPEO: “Resolución del Consejo sobre ayuda nacional a las industrias de cine y audiovisuales” (2001/C 73/02). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (6 de marzo de 2001).

CONSEJO MUNDIAL DE RADIO Y TELEVISIÓN: “La Radio y Televisión Pública ¿Por qué? ¿Cómo?”. *UNESCO y Consejo Mundial de Radio y Televisión*.

CONSELL DE L’AUDIOVISUAL DE CATALUNYA: “La definició del model de servei públic al sector de l’audiovisual”. *Consell de l’Audiovisual de Catalunya* (julio de 2001).

MALARET GARCÍA: “La financiación de la televisión pública y privada”. “*El régimen jurídico del audiovisual*”.

RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA: “Plan de renovación”. Madrid (diciembre 1996).

RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA: “RTVE Situación actual y perspectivas”. Madrid (julio de 2004).

RIMBAU, ENRIC: “Marc audiovisual, entre l’autonomia i la nació”. *Els temps* (15 al 21 de junio de 2004).

SOCIEDAD ESTATAL DE PARTICIPACIONES INDUSTRIALES (SEPI) y DIRECCIÓN GENERAL DE RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA (RTVE): “Plan marco para la viabilidad del Ente Público RTVE” (noviembre de 2002).

<http://www.aideka.tv/Plan%20marco.planmarco.html>

TRIBUNAL DE CUENTAS: “Informe de fiscalización del grupo Radiotelevisión Española. Ejercicios 1996 a 1999”. *Boletín Oficial del Estado* (25 de junio de 2003).





## ÍNDICE

### LA SITUACIÓN FINANCIERA DE RTVE A COMIENZOS DE 2004: SUS PRINCIPALES PROBLEMAS Y UNA PROPUESTA DE REFORMA

<b>I.- INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>II.- ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y DE GESTIÓN.....</b>	<b>2</b>
Principales normas reguladoras del servicio público de radio y televisión.....	2
Su aplicación práctica.....	3
Resultados conseguidos.....	6
<b>III.- LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE RTVE</b>	
<b>A COMIENZOS DE 2004.....</b>	<b>7</b>
Evolución de la situación económico-financiera desde 1990.....	9
Principales renglones de la cuenta de explotación en 2003.....	12
Los gastos de explotación en 2003.....	13
Los ingresos de explotación en 2003.....	15
El déficit de explotación en 2003.....	19
Los resultados financieros en 2003.....	20
Subvenciones.....	21
La deuda financiera.....	21
Un resumen de los principales rasgos a destacar de la situación financiera de RTVE.....	22
<b>IV.- POSIBLES VÍAS DE MEJORA DE LA SITUACIÓN FINANCIERA</b>	
<b>DE RTVE SIN MODIFICAR EL MODELO ACTUAL.....</b>	<b>23</b>
Una estimación de la cuenta de resultados de 2004 .....	26
Una simulación sobre la evolución de la cuenta de resultados hasta 2010.....	27
<b>V.- UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL MODELO ACTUAL.....</b>	<b>29</b>
Régimen jurídico y aspectos organizativos.....	30
Órganos rectores de las sociedades de radio y televisión.....	37
Procedimiento de designación de los órganos rectores.....	38
Mandato.....	38
Financiación.....	39



Un marco estable y previsible de financiación estatal.....	47
Programación.....	49
Una nueva Ley de lo audiovisual.....	52
<b>VI.- CONCLUSIONES.....</b>	<b>54</b>
<b>CUADROS</b>	
<b>GRÁFICOS</b>	
<b>APÉNDICE</b>	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	