

Sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la Comunicación audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los canales públicos de televisión autonómica

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 22 de febrero de 2012, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha 26 de enero de 2012, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, se solicitó dictamen de este Consejo sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la Comunicación audiovisual (en adelante LGCA), para flexibilizar los modos de gestión de los canales públicos de televisión autonómica. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, para que esta procediera a la elaboración de la propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una memoria de impacto normativo, regulada según el Real decreto 1083/2009, de 3 de julio, que en un único documento incluye: los apartados referidos a la oportunidad de la propuesta, donde se exponen los objetivos de la norma; el impacto económico y presupuestario, que establece que la norma no comportará cargas adicionales; y el impacto de género, que estima será nulo.

Uno de los fines declarados en el preámbulo de la LGCA era ordenar y actualizar la legislación audiovisual vigente, hasta entonces dispersa, incompleta y en ocasiones obsoleta.

La Ley, que vino además a trasponer la Directiva 2007/65/CE, de servicios de comunicación audiovisual, se propuso dar seguridad jurídica a la industria y posibilitar la creación de grupos empresariales audiovisuales con capacidad de competir en el mercado europeo, y la apertura regulada de nuevos modelos de negocio (televisión de pago, alta definición y tv en movilidad). Por otro lado, procedió a fijar, dentro de su carácter de normativa básica y respetando el marco competencial de esta materia, los principios mínimos que deben regular la presencia en el sector de la comunicación audiovisual de organismos públicos prestadores de estos servicios.

Después de un título I dedicado al objeto, definiciones y ámbito de aplicación de sus preceptos, la LGCA estableció en su título II, por una parte, los derechos del público: pluralidad, diversidad cultural y lingüística, transparencia, derechos especiales de protección para el menor y de accesibilidad para las personas con discapacidad, y a promover el control de contenidos, tanto respecto al ordenamiento vigente como a los eventuales códigos de autorregulación. Por otra parte, este mismo título II señaló ciertos derechos de los prestadores del servicio: libertad editorial, de autorregulación, a realizar comunicaciones comerciales, a contratar en exclusiva, con ciertas limitaciones, contenidos audiovisuales. Se configuraba así, junto con el régimen de comunicaciones y licencias, unas reglas de competencia claras en un contexto de convivencia del sector público con el privado y de liberalización de la actividad audiovisual.

El título III estableció el papel de los operadores privados, que prestan un servicio de interés general, y el título IV el papel de los operadores públicos, que prestan un servicio público esencial de interés económico general. En concreto se refiere a los objetivos generales que debe buscar este servicio público, que serían, de acuerdo con el literal de la propia Ley: “Difundir contenidos que fomenten los valores constitucionales, la formación de opinión pública plural, la diversidad lingüística y cultural, y la difusión del conocimiento y las artes, así como la atención a las minorías”. Estos objetivos deberán concretarse cada nueve años por los parlamentos autonómicos y en su caso por los órganos locales similares.

El título V creó el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y definió su régimen jurídico como órgano supervisor y regulador de la actividad de los medios de titularidad del Estado o bajo la competencia de este, así como encargado del cumplimiento de la función de servicio público de las comunicaciones audiovisuales. El título VI, finalmente, dispuso el régimen sancionador básico en relación con los servicios de comunicación audiovisual. El Consejo Estatal, cuyos miembros serán elegidos por mayoría cualificada de 3/5 en el Congreso, tendrá como funciones principales garantizar la transparencia y el pluralismo en el sector, y la independencia e imparcialidad de los medios públicos; su labor será apoyada por un Comité Consultivo en el que estarán representados colectivos y asociaciones ciudadanas.

La LGCA venía a regular un panorama, el de la comunicación audiovisual, que se había

ido transformando de manera acelerada conforme se desarrollaban nuevas tecnologías de información y comunicación. En el momento actual, tras la implantación de la televisión digital terrestre (TDT), la emisión de televisión y radio vía satélite y cable, y la consolidación de Internet como medio de difusión de contenidos audiovisuales, se cuentan en España 24 canales de cobertura estatal, 136 de cobertura autonómica y casi 1.000 de cobertura local.

En este panorama, y por lo que hace a la televisión pública, cabe recordar la existencia en España de un único operador de televisión pública de titularidad del Estado. Los canales que explota este operador, Corporación de Radio Televisión Española (CRTVE), tienen cobertura nacional. Por otro lado, desde la aprobación de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer canal de televisión, las comunidades autónomas fueron creando sus propias televisiones. Algunas tienen ya más de 20 años de trayectoria y varias explotan más de un canal, mientras que otros son de más reciente lanzamiento y explotan un único canal. Existen hoy 13 operadores públicos de titularidad autonómica que emiten en un total de 26 canales. Navarra, Castilla y León, Cantabria y La Rioja no cuentan con operadores públicos en su ámbito.

En 1989 se creó la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (FORTA) que en la actualidad engloba a todos los operadores públicos regionales, a excepción del extremeño. La FORTA tiene funciones de compra conjunta de contenidos y de comercialización de publicidad nacio-

nal para todos los operadores públicos autonómicos.

Los operadores públicos autonómicos tienen un modelo de financiación mixto, basado en ingresos por la comercialización de espacios publicitarios (en las mismas condiciones que los operadores privados, tal y como marca la directiva europea) y por subvenciones otorgadas por los distintos gobiernos autonómicos y consignadas en sus respectivos presupuestos generales.

De acuerdo con el Informe Anual de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), los ingresos por publicidad, que suponen la mayor parte de los ingresos comerciales de los operadores públicos autonómicos, en 2010 se cifraron en 247,6 millones, un 14,5 por 100 más que en 2009. Este aumento se asociaría sobre todo a la supresión de la publicidad en TVE, que había facturado 421,7 millones por tal concepto en 2009; de hecho, los ingresos publicitarios de los operadores privados en el segmento de televisión en abierto también crecieron (un 23,2 por 100) pero el total del segmento, cifrado en 2.589,8 millones de euros en 2010, solo recoge un incremento del 0,2 por 100 respecto al año anterior, y muestra un descenso acumulado del 27,7 por 100 desde el año 2007, tanto por efecto de la crisis como por la fragmentación de la audiencia tras la implantación de los nuevos medios. Las estimaciones del sector publicitario señalan que en 2011 habría caído la inversión en todos los medios convencionales salvo en cine e Internet, de manera que habrían caído también los ingresos por publicidad en el conjunto de las televisiones.

Por su parte, los ingresos por subvenciones de los operadores públicos ascendieron a 2.288,8 millones de euros, de los cuales 1.112,8 correspondieron a los operadores autonómicos. Esto supone un incremento del 24,3 por 100 respecto del ejercicio de 2009, con una evolución, según el mismo informe, dispar, pues algunos habrían visto aumentado y otros reducido el importe de sus subvenciones. En todo caso, el aumento del gasto (9,7 por 100 en 2010),

junto con la progresiva reducción de ingresos por publicidad ha impulsado un aumento del déficit en el conjunto de los operadores autonómicos. En 2009 el resultado económico del ejercicio se cifró en -575 millones, y en 2010 en -489 millones. Así, sumando subvenciones y déficit no cubierto se verían comprometidos recursos públicos por importes del orden de 1.600 millones de euros cada año en la actividad de las televisiones públicas autonómicas.

2. Contenido

El Anteproyecto consta de un único artículo, que modifica el artículo 40 de la Ley 7/2010, en dos aspectos.

Por una parte, suprime la limitación relativa a la cesión a terceros de las funciones de producción y edición de determinados programas. Para ello, elimina los párrafos tercero y cuarto del apartado 1.

Por otra parte, incorpora un nuevo párrafo en el apartado 2, en el que se abre la posibilidad de que las comunidades autónomas usen distintas alternativas de gestión (directa, indirecta a través de una persona privada, o en diferentes instrumentos de colaboración público-privada).

3. Observaciones

El objetivo del Anteproyecto sería, de acuerdo con su exposición de motivos: “contribuir a la consolidación presupuestaria y al saneamiento de las cuentas públicas”. Para ello, el Anteproyecto considera aconsejable “proporcionar a las comunidades autónomas una mayor flexibilidad en la gestión de su servicio público de comunicación audiovisual”. Atendiendo al citado objetivo, el CES considera oportuno for-

mular algunas observaciones de carácter general sobre el texto sometido a dictamen.

Sobre el impacto económico, presupuestario y sociolaboral del Anteproyecto

En el contexto actual, de fuerte crisis en nuestra economía, es importante activar instru-

mentos que contribuyan al uso eficiente de los recursos públicos preservando la calidad y utilidad pública de los servicios.

La memoria del Anteproyecto señala que, al tratarse de una modificación que introduce una opción para las comunidades autónomas, el impacto económico real sobre el gasto público se producirá cuando estas decidan hacer uso de dicha opción. Pero, en opinión del CES, para mejor valorar el alcance económico que pudiera tener la modificación planteada, debería haberse incorporado alguna estimación del ahorro público a obtener, partiendo para ello de la evolución de los ingresos y los gastos de cada operador público autonómico de televisión, con indicación de las fuentes de los ingresos, entre ellas los fondos públicos aportados, con distintas simulaciones con los posibles escenarios de aplicación de lo previsto en el Anteproyecto.

El artículo 42.1 de la LGCA señala que los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual de titularidad pública no podrán participar en el capital social de prestadores privados del servicio de comunicación audiovisual. Esto podría afectar a la configuración de las fórmulas mixtas de gestión que cabe introducir a tenor del Anteproyecto. A juicio del CES, sería conveniente aclarar esta cuestión.

En todo caso, se debería garantizar la libre competencia y la participación de los distintos operadores del sector en las nuevas modalidades de gestión que prevé el Anteproyecto para evitar la concentración y asegurar la pluralidad de estos servicios.

Tanto la cuestión del déficit como el desequilibrio financiero de las televisiones públicas autonómicas hacen necesario que los mecanismos de control de gasto previstos en la LGCA y en las normas propias de cada comunidad autónoma se apliquen eficazmente. En opinión del CES, para garantizar la eficiencia es aconsejable en todo caso evaluar esos mecanismos y, de resultar necesario tras dicha evaluación, proponer medidas para mejorarlos.

Asimismo, aun entendiendo que los efectos de la modificación propuesta en la LGCA solo se producirán cuando las comunidades autónomas hayan decidido adoptar las fórmulas de colaboración previstas en el Anteproyecto, el CES quiere manifestar su preocupación por la incidencia que una modificación de esta naturaleza pudiera tener sobre quienes desarrollan su trabajo en los distintos operadores públicos potencialmente afectados.

Sobre el cumplimiento de los fines asociados a los servicios de interés general

La LGCA, en los párrafos del artículo 40.1 que suprime el Anteproyecto señala: “Los entes que presten el servicio público de comunicación audiovisual y sus sociedades prestadoras no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determinen los mandatos que para cada ente se aprueben en desarrollo del marco competencial correspondiente. [...] “Igualmente, impulsarán la producción propia de su programa-

ción de forma que esta abarque la mayoría de los programas difundidos en las cadenas generalistas”. Por tanto, en opinión del CES, las comunidades autónomas ya estaban facultadas para incorporar la colaboración privada en todos los servicios, excepto en los informativos.

La Constitución española, en su artículo 20, consagra el derecho individual y colectivo a la información. Y no puede tratarse de cualquier información, sino que, como se ha encargado de constatar el Tribunal Constitucional, ha de regirse por los principios de veracidad, pluralidad, objetividad, neutralidad e independencia. Todos estos principios obligan a los poderes públicos y deben ser tomados en consideración a la hora de modificar la regulación legal del derecho a la información de los ciudadanos, y de respetar su consideración como un servicio esencial de interés económico general. La reforma debería ser más explícita respecto a los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de esos principios.

Así, por ejemplo, el artículo 42.3 de la LGCA señala que los criterios rectores de la dirección editorial del prestador del servicio público se elaborarán por un órgano cuya composición refleje el pluralismo político y social de su ámbito de cobertura. Este precepto en la actualidad no genera controversia debido a que el titular y el prestador del servicio son la misma persona. Pero, al darse la posibilidad de disociar ambas figuras en la gestión indirecta, se abre la duda de si afectará tanto al operador del servicio, que tiene que cumplir con la obligación legal, como a la efectivi-

dad de las directrices decididas por el órgano correspondiente y a los mecanismos para garantizar un cumplimiento adecuado de las mismas. Para preservar la seguridad jurídica, sería necesario aclarar este aspecto.

Determinados servicios de comunicación audiovisual son calificados por la LGCA como servicios esenciales de interés económico general por los fines que deben cumplir, ajustándose a los principios generales recogidos en las normas comunitarias de aplicación relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. En efecto, la Directiva 2007/65/CE vino a actualizar y a adaptar el marco regulador europeo de estas actividades, para garantizar “unas condiciones óptimas de competitividad y seguridad jurídica para los servicios e industrias de medios de comunicación en Europa, así como para el respeto de la diversidad cultural y lingüística”. Esta misma directiva considera que “los servicios de comunicación audiovisual son tanto servicios culturales como servicios económicos. Su importancia cada vez mayor para las sociedades y la democracia –sobre todo por garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación– así como para la educación y la cultura, justifica que se les apliquen normas específicas”.

En definitiva, la LGCA establece toda una serie de mecanismos de evaluación y control para el cumplimiento de esos fines, que pueden verse afectados por la modificación prevista en el Anteproyecto. Para que la posible gestión privada asegure la compatibilidad con el cumplimiento de los objetivos que

se derivan de la titularidad pública de estos servicios y se mejoren los mecanismos de control en este sentido, el CES considera que se podría articular algún tipo de medida, tal como la firma obligatoria de un protocolo que tendría carácter público entre la entidad concesionaria del servicio y la administración titular del mismo en el que se pudieran especificar los compromisos adquiridos por la primera para asegurar el respeto de la misión de servicio público.

Sobre la posible afectación al régimen jurídico de la CRTVE

Finalmente, el CES quiere expresar su preocupación por la posible afectación de los medios de titularidad pública estatal y, eventualmente, local. El título del Anteproyecto declara la intención de “flexibilizar los modos de ges-

ción de los canales públicos de televisión autonómica”. Pero lo cierto es que al configurarse la LGCA como una ley general para el sector audiovisual, ello podría ser de aplicación a la radiotelevisión pública de titularidad del Estado. La modificación que propone el Anteproyecto olvida señalar si esta reforma afecta o no a la disposición adicional quinta de la misma Ley, relativa a la radio y televisión de titularidad estatal. Precisamente, es esta disposición adicional la que encomienda a la Corporación de Radio y Televisión Española S.A. la gestión directa del servicio público de la radio, televisión, servicios conexos e interactivos y los servicios de información, lo que se relaciona con lo establecido en la Ley 17/2006. Tal circunstancia obligaría a una aclaración, para evitar conflictividad normativa gratuita en la interpretación de la norma.

4. Conclusiones

El Consejo Económico y Social estima adecuado remitir las conclusiones de este dictamen a las que se derivan de lo expresado en sus observaciones.

Madrid, 22 de febrero de 2012

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido