

LA REFORMA DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN PÚBLICAS DE TITULARIDAD ESTATAL: LA LEY 17/2006, DE 5 DE JUNIO

CARMEN CHINCHILLA MARÍN
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

1. LA REFORMA LEGISLATIVA QUE INSPIRÓ EL TÍTULO DE UNA PELÍCULA ITALIANA, *VIVA ZAPATERO!*—
2. EL PASO PREVIO A LA APROBACIÓN DE LA LEY 17/2006: LA CREACIÓN DE UN CONSEJO INTEGRADO POR PROFESIONALES INDEPENDIENTES Y DE RECONOCIDA *AUCTORITAS* A LOS QUE SE ENCOMENDÓ LA ELABORACIÓN DE UN INFORME SOBRE LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD PÚBLICA ESTATAL.—3. PRINCIPALES RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA LEY 17/2006: SERVICIO PÚBLICO; AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y SISTEMA MIXTO DE FINANCIACIÓN: 3.1. *El mantenimiento de la calificación de la radio y la televisión gestionadas por el Estado como servicio público*. 3.2. *El reforzamiento de la autonomía de gestión*: i) Del Ente público RTVE a la Corporación de sociedades estatales RTVE. ii) El reforzamiento de la intervención de las Cortes Generales. iii) Intensificación de los controles sobre la Corporación RTVE. 3.3. *La financiación de la radio y la televisión públicas estatales*: i) Rasgos característicos del régimen de financiación previsto en la Ley 17/2006. ii) Derecho comunitario sobre las ayudas estatales al servicio público de radiodifusión y análisis de la compatibilidad de la Ley española con el mismo.—4. BREVE RECAPITULACIÓN.

RESUMEN

Éste es un estudio sobre la nueva Ley de la Radio y la Televisión gestionadas por el Estado, la Ley 17/2006, que deroga el viejo Estatuto de la Radio y la Televisión (Ley 4/1980). En el artículo se analizan, básicamente, tres cuestiones: la concepción de servicio público; las novedades relativas a la organización y, singularmente, al nombramiento de los órganos de dirección y gestión de la radio y la televisión públicas, y, por último, su sistema de financiación.

Palabras clave: radio y televisión públicas; servicio público; organización; financiación.

ABSTRACT

This is a study into the new act on State-run radio and television (Act 17/2006) that repeals the old Radio and Television Charter (Act 4/1980). The article basically studies three issues: the concept of public service; changes in the organisation, especially the appointment of government and management bodies for public television and radio and, finally, the system for financing them.

Key words: public radio and television; public service; organisation; finance.

1. LA REFORMA LEGISLATIVA QUE INSPIRÓ EL TÍTULO DE UNA PELÍCULA ITALIANA, *VIVA ZAPATERO!*

En septiembre de 2005, el día anterior a la clausura del festival internacional de cine *La Mostra di Venezia*, se presentó por sorpresa, y fuera de

concurso, una película-documental que se convertiría en la más polémica del año en Italia¹. Su título: *Viva Zapatero!*; su directora: Sabina Guzzanti, famosa humorista italiana a quien la cadena de televisión pública RAI 3 encomendó, en su día, la realización de una serie de programas de crítica política y social a los que Guzzanti bautizó con el nombre «RaiOT»². El 16 de noviembre de 2003 se emitió el primer episodio de la serie, que estaba dedicado a la ley sobre televisión, conocida como *legge Gasparri*³; en él la humorista criticaba al Gobierno y, especialmente, al entonces Presidente del Consejo de Ministros, S. Berlusconi, a quien ella misma imitaba y ridiculizaba. Entre otras cosas, Guzzanti denunciaba, en su programa, cómo en Italia los medios de comunicación se concentraban en una sola mano: la del empresario S. Berlusconi, propietario de diversos medios de comunicación, escritos y audiovisuales, y al mismo tiempo Presidente del Gobierno y responsable, por tanto, de la gestión de la radio y televisión públicas estatales. El programa resultó ser el más visto durante más de media hora el día de su emisión y alcanzó un 26% de audiencia (más de dos millones de telespectadores), pese a lo cual, como ya he dicho, la RAI decidió cancelarlo apenas apareció en antena.

En su película *Viva Zapatero!*, S. Guzzanti critica la censura en la televisión pública, el singular y sin precedentes «conflicto de intereses» que concurría en el empresario-Presidente del Gobierno, y reclama la libertad de expresión para los medios de comunicación italianos⁴. Todo ello lo hace entrevistando a diversos personajes, italianos y extranjeros, y, sobre todo, abordando a los miembros del Consejo de Administración de la RAI y a políticos, de la derecha y de la izquierda, a quienes hace preguntas embarazosas acerca de la cancelación de su programa de la RAI y de la situación de los medios de comunicación en Italia. Sin embargo, la crítica de la película no es sólo a Berlusconi, sino que, como destaca acertadamente la periodista Arianna BORELLI, la crítica grave y profunda sugerida con *Viva Zapatero!* se vuelve hacia la izquierda y a cuanto no hizo, en el momento en el que podía

¹ En España la película se estrenó el 2 de diciembre de 2005.

² El término está formado por las iniciales de la televisión pública italiana —RAI— y la palabra inglesa *riot*, que significa motín, rebelión, insurrección.

³ Se trata de la Ley núm. 112, de 3 de mayo de 2004, una de las más polémicas de la legislatura del Gobierno Berlusconi. De hecho, después de ser aprobada por el Parlamento, fue devuelta a las Cámaras por el Presidente de la República, Ciampi, con mensaje motivado, referido, entre otras cuestiones, a la relativa a la concentración de los medios de comunicación y la posible formación de posiciones dominantes en el sector. Finalmente, fue aprobada el 29 de abril de 2004 (después de 30 sesiones parlamentarias y 14.000 enmiendas) y promulgada por el Presidente el 3 de mayo de 2004. La Unión Europea abrió a Italia un procedimiento de infracción por esta Ley.

⁴ Por su parte, las empresas titulares de los canales de televisión privada controlados por el grupo del empresario S. Berlusconi se querellaron reclamando indemnizaciones por valor de 23 millones de euros por considerar que el programa en cuestión contenía injurias, difamaciones y hechos falsos. La querrela fue considerada infundada y es en este momento, según declaraciones de la propia humorista, esto es, cuando los tribunales archivan la querrela y declaran que lo que se decía en el programa era sustancialmente cierto, cuando decide realizar el documental. Más información al respecto puede verse en *Viva Zapatero!* un documental satírico de S. Guzzanti, <http://www.golem.es>.

resolver el conflicto de intereses y en el que hubiera podido reformar el mecanismo de elección del Consejo de Administración de la RAI⁵.

El título de la película-documental, además de evocar el clásico *Viva Zapata!*, dirigido por Elia Kazan y protagonizado por Marlon Brando, contiene una clara alusión al Presidente del Gobierno español, J. L. Rodríguez Zapatero, a quien elogia por su anunciada reforma de la radio y la televisión públicas en España. No obstante, la referencia a ello es muy sutil y aparece casi al final de la película, cuando su directora conversa con Marco TRAVAGLIO —periodista y escritor, autor del libro *L'odore dei soldi. Origine e misteri delle fortune di Silvio Berlusconi*⁶— y éste afirma lo siguiente: «Zapatero, inmediatamente de llegar al poder, inició un proceso para abolir la ley que permitía al primer ministro nombrar a la cúpula de la televisión pública. Espero que éste sea un proceso irreversible y que la gente lo pedirá también en Italia cuando caiga el régimen, si es que algún día cae...»⁷.

Al margen de que sea algo frecuente y común el pensar que tu propio país es un desastre y que siempre está mejor y es más civilizado, más democrático, más culto y más próspero el de al lado —y algo de ello puede haber en el elogio de Guzzanti a nuestras radio y televisión públicas—, lo cierto es que lo que evoca el título de la película *Viva Zapatero!* y, sobre todo, lo que se dice en la secuencia de la película a la que he hecho referencia es cierto, ya que es un dato objetivo que ha sido el actual Gobierno el que se ha decidido a llevar a cabo la reforma de la radio y la televisión públicas estatales, las cuales, hasta hoy, venían rigiéndose por una Ley de 1980 (Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión) que, en veintiséis años, y salvo pequeñas modificaciones, ningún Presidente de Gobierno había tomado la iniciativa de reformar antes, a pesar de que vivimos en los tiempos del Derecho volátil y evaporado, en expresión de A. NIETO⁸. Finalmente, la manera en que este Gobierno decidió emprender la reforma también me parece digna de respetar y valorar. En efecto, como es sabido, y a ello me referiré con más detenimiento en el epígrafe siguiente, el Gobierno encargó a un grupo de prestigiosos profesionales, ajenos a la política, un Informe sobre cómo deberían ser la radio y la televisión públicas. Las principales propuestas de este Informe terminaron recogiendo, finalmente, en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

⁵ A. BORELLI, «Viva Zapatero!, hacia una nueva información», traducido por Ascen ARRIAZU y publicado en *Three Monkeys Online*, <http://www.threemonkeysonline.com>.

⁶ El libro está publicado por Editori riuniti, en 2001.

⁷ El periodista sigue diciendo que no se puede tolerar que los partidos dominen la televisión pública y que es un problema que va más allá de Berlusconi, reconociendo, finalmente, que a la RAI «se la habían merendado» mucho antes de que Berlusconi pensase en dedicarse a la política.

⁸ En su *Crítica de la Razón Jurídica*, Trotta, 2007, A. NIETO, describiendo los distintos estados naturales por los que ha pasado el Derecho —de sólido o pétreo a líquido y, finalmente, a gaseoso—, afirma que «... en estos tiempos de transformaciones aceleradas se ha dado un nuevo salto y ya no es exagerado hablar de una auténtica evaporación del Derecho, que ha pasado al estado natural gaseoso. Hoy el Derecho —como las nubes— no tiene forma ni volumen, se expande en todas direcciones y a veces desaparece sin dejar rastro; no se sabe de dónde viene ni a dónde va y, lo que es más grave, cambia constantemente: igual que sucede con el vapor...».

Si se ha acertado o no con la reforma, es decir, si se ha conseguido hacer realidad lo que era un noble propósito, es lo que trataremos de analizar a continuación, si bien con la advertencia, quizás innecesaria por lo que tiene de sabida, de que las leyes no hacen milagros y, en mi modesta opinión, conseguir que la televisión y la radio públicas sean *buenas, bonitas y baratas*, y además inmunes a las interferencias políticas de los distintos gobiernos, me parece verdaderamente milagroso.

2. EL PASO PREVIO A LA APROBACIÓN DE LA LEY 17/2006: LA CREACIÓN DE UN CONSEJO INTEGRADO POR PROFESIONALES INDEPENDIENTES Y DE RECONOCIDA AUCTORITAS A LOS QUE SE ENCOMENDÓ LA ELABORACIÓN DE UN INFORME SOBRE LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD PÚBLICA ESTATAL⁹

En el mes de abril de 2004, por tanto, pocos días después de constituirse el actual Gobierno, fue aprobado el 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 del Estado*. En su preámbulo, el Gobierno justifica la necesidad de la reforma en el hecho de que el mandato contenido en el artículo 20.3 de la Constitución no se encontraba reflejado en el entonces vigente marco normativo regulador de los medios de comunicación públicos, constituido, esencialmente, por la ya citada Ley 4/1980¹⁰. Con el fin de llevar a cabo esta reforma, el Gobierno decide encomendar a un grupo de personas independientes y de reconocida *auctoritas* la elaboración de un Informe sobre: i) el régimen jurídico de los medios de comunicación públicos estatales, incluido el modo de designación de sus órganos directivos; ii) los contenidos de programación más idóneos, y iii) el modelo de financiación más adecuado. Todo ello, se dirá también en el preámbulo, con el fin de impedir los controles políticos sobre estos medios, de tal manera que puedan desempeñar su cometido con profesionalidad e independencia; y garantizar la veracidad de la información, la libertad de opinión, la difusión del pluralismo cultural y la participación política de los ciudadanos.

El hecho de que una reforma legislativa venga precedida por la elaboración de un Informe o estudio realizado por expertos no sólo no es una novedad, sino que, antes al contrario, constituye una práctica muy extendida, como lo demuestran los innumerables «libros blancos» elaborados con oca-

⁹ En este trabajo, las expresiones *medios de comunicación de titularidad pública estatal* o *radio y televisión públicas estatales* se utilizan para diferenciarlas, de un lado, de las radios y televisiones «privadas», es decir, gestionadas por empresas privadas y no dependientes de ningún ente público, y, por otro, de las radios y televisiones gestionadas por otros entes públicos, distintos al Estado, en concreto por las Comunidades Autónomas y por los Entes locales.

¹⁰ Según el artículo 20.3 CE, «la Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España».

sión de diversas reformas legislativas. Lo novedoso del método seguido para elaborar la reforma legislativa de la radio y la televisión públicas estatales que ha culminado con la Ley 17/2006 radica, en mi opinión, en que el Gobierno, en el propio articulado del Real Decreto de creación del Consejo de expertos independientes, se compromete a trasladar el contenido del Informe a las correspondientes disposiciones normativas¹¹. Más exactamente, el Informe se configura, desde el Real Decreto, como una propuesta del Consejo de expertos al Gobierno, que el Gobierno se compromete a «traducir» en disposiciones normativas. Obviamente, no se trata de exagerar los términos de esta «autoimposición» llevada a cabo por el Gobierno, magnificándola y atribuyéndole una fuerza jurídicamente vinculante, de la que, obviamente, carece, pero sí que me parece importante, desde el punto de vista político y de la imagen de un Gobierno, el hecho de que en una norma publicada en el *BOE*, y por tanto con total transparencia, el Ejecutivo designase a un grupo de profesionales de prestigio y no vinculados a los partidos políticos; les encomendase la realización de un estudio y se comprometiese —insisto, en términos políticos— a aceptar y llevar a una norma lo que dichos expertos independientes le presentasen como propuesta. El Consejo, tal y como se preveía ya desde el propio RD 744/2004, estaría compuesto por el Presidente, Emilio Lledó Íñigo, y los Vocales Enrique Bustamante Ramírez, Victoria Camps Cervera, Fernando González Urbaneja y Fernando Fernández Sabater. Además, el Consejo contaría con un Secretario y con un experto en temas de financiación, propuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda. En febrero de 2005, el Consejo presentó su Informe, con el voto discrepante del Vocal Fernando González Urbaneja¹². No es posible dar cuenta ahora del contenido del Informe, pero sí me referiré, muy brevemente, a los aspectos del mismo que me parecen más relevantes para el objeto de este trabajo.

En el apartado de las deficiencias, el Informe denunciaba las siguientes, por lo demás bien conocidas por todos: la indefinición de las señas características del servicio público en los contenidos de la radio y la televisión públicas¹³; la presión comercial a la que está sometida la televisión —que no la radio— y que es causa de su saturación publicitaria y de su escasa diferenciación respecto a las televisiones privadas; la «politización» del nombramiento del Director General; la necesidad de controles efectivos; y la existencia de un modelo financiero sostenido por el endeudamiento.

¹¹ Según el artículo 2 del RD 744/2004, «en el plazo de nueve meses desde su constitución, el Consejo dará traslado de su informe como propuesta al Gobierno, a través de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, para su ulterior traducción en las disposiciones normativas que permitan hacer efectivo su contenido».

¹² El texto íntegro del Informe puede verse en la página web del Ministerio de la Presidencia, <http://www.mpr.es>.

¹³ Me permito citar, a este propósito, mis reflexiones a propósito de la crítica al servicio público de la radio y la televisión, desde una perspectiva «realista», esto es, la denuncia de que a través de la radio y la televisión no se presta, realmente, un servicio público, o, dicho en otros términos, la dificultad o imposibilidad de reconocer en la radio y la televisión verdaderos servicios al público («Servicio público: ¿crisis o renovación?», en *Régimen Jurídico de los Servicios Públicos*, en Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1997, págs. 69 y ss.).

En el apartado dedicado a las propuestas, el Informe se ocupa de analizar, entre otras, la cuestión relativa a qué debe entenderse por *contenidos* de servicio público; en mi opinión, uno de los puntos más complejos del fenómeno de las radios y televisiones públicas¹⁴. Otro aspecto significativo de la propuesta de reforma radica en el impulso de la *producción propia*, y en la necesidad de dedicar más esfuerzo a la *proyección exterior* de la lengua y cultura españolas, algo que, a juzgar por la programación que TVE emite vía satélite para el extranjero, también resulta bastante evidente. Especialmente acertada considero la recomendación de «reducir gradualmente el tiempo dedicado a *emisiones publicitarias*, hasta niveles claramente inferiores a los establecidos para las televisiones comerciales, y con determinación de límites estrictos a sus modalidades y formas de inserción». Por lo que se refiere a los *aspectos organizativos*, el Informe aboga por que la radio y la televisión públicas estén gestionadas por una entidad jurídica autónoma que cuente con independencia gerencial y editorial respecto al Poder Ejecutivo. Por lo que respecta, específicamente, a la forma de elección de los responsables de la entidad gestora, el Informe contiene dos propuestas muy concretas que no fueron acogidas, finalmente, por la Ley, como se verá más adelante. Se trata, por un lado, del carácter irrevocable del nombramiento de los miembros del Consejo de Administración y, por otro, de que los Directores Generales de las sociedades de la Corporación debían ser elegidos por los Consejos de Administración, previa convocatoria pública. Por otro lado, defiende la creación, «lo antes posible», de un Consejo Audiovisual con capacidad de regulación y sanción. Éste es otro aspecto del Informe que considero especialmente acertado, y no tanto por lo que pueda tener de novedoso, que no lo es, ya que este tipo de organismos existen desde hace tiempo en otros países y también en el nuestro, al haberse creado ya en algunas Comunidades Autónomas, sino porque precisa que dicho Consejo ha de tener potestad sancionadora. Me parece esencial, para el cumplimiento efectivo de sus obligaciones legales de toda índole, que la televisión pública estatal, si es el caso, pueda y deba ser sancionada, lo que sólo ocurrirá en la práctica si el ente que tiene atribuida la potestad sancionadora no es el Gobierno, sino un ente diferenciado e independiente de éste.

Finalmente, está la cuestión de la financiación de la radio y la televisión de titularidad estatal, sin duda una de las que más preocupaba al Gobierno, hasta el punto de que, como ya he adelantado, aparte del Presidente y de los Vocales, el Consejo contó con un experto en temas de financiación propuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda¹⁵. Fue, precisamente, en relación con esta crucial cuestión donde afloraron las discrepancias en el seno

¹⁴ En términos generales, el Consejo identifica estos contenidos con la información, la cultura, la educación y el entretenimiento, y subraya la necesidad de respetar el pluralismo, la dignidad, la protección a la infancia y la atención a los sectores sociales más necesitados, todo ello con una especial exigencia de calidad. En las págs. 87-114 del Informe pueden verse un análisis y propuestas más concretos y detallados sobre los distintos contenidos de la radio y la televisión públicas del Estado.

¹⁵ El experto designado fue Miguel Ángel Arnedo Orbañanos.

del Consejo. Por un lado, éste no siguió las propuestas hechas por el experto en financiación nombrado por el Ministerio de Economía y Hacienda, lo cual es realmente sorprendente¹⁶. Por otro lado, fue el modelo de financiación propuesto por el Consejo lo que motivó la principal discrepancia del Vocal que formuló el voto particular.

Dicho brevemente, el Consejo propuso un sistema de financiación mixta, esto es, como el que ha existido siempre, con recursos públicos y recursos comerciales, si bien estableciendo un límite a la financiación con cargo a los presupuestos, cifrado en el 50% de los presupuestos de las sociedades. Asimismo, recomendaba que el Estado asumiera la deuda de RTVE y que, como contrapartida, la Ley estableciera la prohibición de endeudamiento en el futuro; finalmente, no descartaba el recurso al canon, que, a diferencia de otros países europeos, nunca se ha implantado en España, a pesar de que la posibilidad de exigirlo estaba prevista desde la Ley 4/1980. El Vocal discrepante calificó esta propuesta de «continuista», «insuficientemente fundamentada», con «alto riesgo de tropezar en la Comisaría de Competencia de la Comisión Europea» y de «no respetuosa con el contribuyente español»¹⁷.

A lo largo de este trabajo volveremos sobre esta cuestión y sobre algunas otras críticas contenidas en el voto particular de referencia, pero ahora es el momento de adentrarnos en el análisis de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, que, como su propia Exposición de Motivos manifiesta, terminó recogiendo las *principales* —por tanto, no todas— propuestas del Informe elaborado por el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado.

3. PRINCIPALES RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA LEY 17/2006: SERVICIO PÚBLICO; AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y SISTEMA MIXTO DE FINANCIACIÓN

Como puede deducirse de la simple lectura del enunciado de este epígrafe, la reforma de la radio y la televisión públicas llevada a cabo por la Ley 17/2006 no ha sido, ni mucho menos, una reforma hecha en términos de ruptura con el modelo anterior, sino, antes al contrario, continuista con

¹⁶ Es inquietante leer, en la página donde aparecen las firmas de los Vocales autores del Informe, lo siguiente: «el experto en temas de financiación, don Miguel Ángel Arnedo Orbañanos, hace constar su discrepancia con el análisis y las propuestas financieras sobre RTVE». El propio Miguel Ángel Arnedo Orbañanos, en declaraciones a la prensa, manifestó que no consiguió convencer a los miembros del Consejo sobre el modelo de financiación de la televisión y la radio públicas: «tenía que convencerles y no lo conseguí», declaró a la edición digital de *El Mundo* (*elmundo.es*). Según la fuente de información citada, el experto que el Ministerio puso a disposición de los «sabios» elaboró dos informes que fueron estudiados y descartados por el Consejo. El experto, siempre según la misma fuente, descartaba el sistema mixto de financiación y sugería la creación de dos sociedades de radio y televisión, una comercial y otra con cargo sólo a los Presupuestos Generales del Estado.

¹⁷ Asimismo, González Urbaneja sostuvo que el Informe consagraba un sistema desleal de doble financiación, que no separa nítida e inequívocamente la programación de servicio público y la programación comercial, y concluyó, con rotundidad, que «mientras no se clarifique la separación de fuentes de financiación el modelo no será ni estable ni viable».

dicho modelo. Es más, hasta cierto punto es posible afirmar que no sólo conserva las señas de identidad de la vieja regulación de la radio y la televisión públicas, sino que ha venido a profundizar en ellas y a reforzarlas. Ahora bien, lo dicho no significa que la nueva Ley no haya cambiado nada, puesto que sí que ha introducido importantes cambios, sólo que lo ha hecho partiendo de los rasgos esenciales que venían caracterizando la radio y la televisión públicas. Veamos, ahora, con mayor detenimiento, en qué ha consistido la reforma.

3.1. *El mantenimiento de la calificación de la radio y la televisión gestionadas por el Estado como servicio público*

Bien podría decirse que la noción de servicio público, aplicada a la radio y la televisión *gestionadas por el Estado*, como los viejos rockeros, nunca muere. En 2006, el legislador sigue configurando la radio y la televisión públicas como un servicio esencial para la sociedad que debería ser, y eso es lo que, en mi opinión, justifica su existencia y hasta su necesidad, independiente, neutral, objetivo y de gran calidad.

En enero de 2005 tuvo lugar en Madrid una reunión de los responsables de las radiotelevisiónes públicas de Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, España y la Unión Europea de Radio Televisión (UER), invitados por el Presidente del Senado. Dicha reunión culminó con una Declaración en la que, entre otras cosas, se resaltaba el papel de los medios de comunicación públicos como alternativa a los crecientes procesos de concentración en este sector, así como a la homogeneización y pérdida de calidad en los contenidos. Igualmente, se insistía en que la radio y la televisión públicas deben ser factores básicos de cohesión social que faciliten, realmente, el acceso libre de toda la población a los distintos contenidos¹⁸.

La existencia de unos medios de comunicación «en mano» pública, en mi opinión, no sólo sigue estando justificada, sino que resulta necesaria; eso sí, siempre que, verdaderamente, esos medios constituyan una alternativa real a los medios privados, esto es, que sean neutrales y objetivos —cosa que, según creo, no cabe exigir ni hay por qué esperar de los medios privados— y que ofrezcan una programación que se distinga de la ofrecida por las televisiones «privadas»; distinción que no sólo debería reconocerse en el tipo de programas y en los valores que los inspiran (pluralismo, igualdad, dignidad, protección a la infancia, fomento de la cultura, etc.), sino también en la especial calidad de los mismos. No estoy haciendo, pues, una defensa de la radio y la televisión públicas tales y como son, sino como deberían ser.

Sobre si esta modalidad de radio y televisión —esto es, las gestionadas por el Estado, que son a las que se refiere este trabajo— debe o no calificar-

¹⁸ El documento puede consultarse en http://www.rtve.es/institucional/Declaracion_grupoDG7-UER.

se como «servicio público», ésa es otra cuestión que ha suscitado y sigue suscitando importantes y sólidas críticas, pero que, sinceramente creo, plantea problemas que no trascienden de un plano estrictamente teórico. Lo que quiero decir es que, en mi opinión, el verdadero problema está en determinar si deben o no existir una radio y televisión «públicas». En el caso de que se considere que sí que deben existir —lo cual es una decisión esencialmente política—, lo verdaderamente importante está en definir cómo deben ser esa radio y televisión públicas; cómo deben gestionarse, y, sobre todo, cómo deben financiarse para que las televisiones privadas puedan desarrollar realmente en condiciones de libre competencia su actividad. A mi entender, como ya he dicho, la existencia de una radio y televisión públicas está más que justificada si con ellas se presta un servicio de información, cultural y de entretenimiento de calidad, en el que se garantice el derecho de acceso, y en el que la objetividad y la neutralidad sean sus señas de identidad. Ahora bien, que la calificación jurídica sea la de servicio público u otra, como podría ser, por ejemplo, la de *servicio económico de interés general*, o *servicio de interés público*, me parece una cuestión que, hoy por hoy, carece de trascendencia práctica, insisto, en relación con la radio y televisión de titularidad pública. Por eso, no puedo compartir la crítica que M. CARLÓN hace a la Ley 16/2007 por mantener la calificación de servicio público para estos medios de comunicación públicos¹⁹. Puedo estar de

¹⁹ En su espléndido trabajo —como para mí lo son todos los suyos— «Los servicios de difusión como plataforma de las libertades de expresión e información en la encrucijada entre servicio público y mercado», *REDA*, 134, págs. 274 a 280, la profesora CARLÓN califica de erróneo el argumento empleado por el legislador al decir que «la actividad de los medios de comunicación de titularidad pública ha de regirse por un criterio de servicio público, lo que delimita su organización y financiación, los controles a los que quedan sujetos, así como los contenidos de sus emisiones y las garantías del derecho de acceso». Entiende la autora que el argumento es «sustancialmente erróneo, ya que las especialidades de los medios de comunicación públicos respecto de su régimen de organización, control y acceso derivan directamente del artículo 20.3 CE —en atención a su consideración de medios públicos— sin que sea precisa la intermediación de la técnica de servicio público para su materialización. En definitiva, para que las Administraciones Públicas creen sus propios medios de comunicación social —de radio o televisión o, por qué no, de prensa: recordemos las SSTC 6/1981 y 86/1982— no es necesario que se califique previamente la actividad como un servicio público en sentido formal. Es más, la propia normativa comunitaria en la materia, aun asumiendo la existencia de “organismos públicos de radiodifusión”, los reconduce a la órbita del concepto comunitario de “servicios de interés económico general”, sin prejuzgar la técnica concreta que en cada Estado miembro les dé cobertura, siempre y cuando se respeten sus propias previsiones, sobre todo, en materia de financiación».

Frente a lo dicho, conviene aclarar que la crítica de M. CARLÓN se sitúa en un contexto más amplio que, sin duda, explica su posición mucho mejor que la mera transcripción aislada del párrafo que he seleccionado. La profesora CARLÓN parte de una crítica general sobre la incoherencia que supone la aplicación de calificaciones y, sobre todo, regímenes jurídicos radicalmente distintos para una misma actividad en función de la tecnología empleada: ondas o cable. Además, la autora elabora una hipótesis consistente en sostener que ese distinto tratamiento sólo parece poder explicarse en función de un doble argumento cual es, por un lado, entender que el mantenimiento de medios de comunicación públicos exige la previa consideración de las actividades como servicios públicos y, por otro, un entendimiento equivocado acerca de la incidencia del modo de transmisión en la naturaleza del servicio. Además, hay que tener también muy presente que la crítica de la profesora CARLÓN

acuerdo con ella en la idea de que la existencia de una radio y televisión públicas no tiene que implicar, necesariamente, que la actividad en cuestión tenga que ser declarada «formalmente» como servicio público y, menos aún, que esa calificación tenga que mantenerse tanto si la actividad se desarrolla por empresas o entes públicos como si se desarrolla por empresarios

al mantenimiento de la calificación de servicio público es común a que dicha calificación se siga manteniendo tanto para la televisión pública como para la privada. En ese contexto puede entenderse su crítica, en el sentido, de que, en efecto, si nos lo planteamos en términos de si esa calificación es estrictamente necesaria, pues la respuesta debería ser que no, entre otras cosas porque decir que el legislador está obligado a calificar así la televisión y radio públicas es tanto como sostener que la Constitución le obliga a ello, y yo entiendo que la Constitución ni impone ni impide dicha calificación (en palabras de la STC 12/1982: «la configuración de la televisión como servicio público, aunque no sea una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico-político, se encuentra entre los poderes del legislador»). Ahora bien, una cosa es esto —es decir, concluir que la calificación formal de servicio público no es un imposición necesaria e indefectiblemente derivada de la existencia de este tipo de medios de comunicación— y otra muy distinta —pienso yo— decir que constituye un error atribuir la calificación en cuestión a la televisión y la radio *públicas*. Como ya he adelantado, lejos de parecerme un error sostener que la radio y la televisión públicas son un servicio público, me parece coherente y, además, ello no implica que dicha calificación no pueda convivir y ser compatible con que la misma actividad desarrollada por empresarios privados se preste en régimen de competencia, como ocurre, por ejemplo, y entre otros casos, en el ámbito local, respecto de diversas actividades, calificadas de servicios públicos locales, si se prestan por los Ayuntamientos, y de actividades en régimen de libre competencia, si se prestan por privados. No hay que olvidar que esta Ley no invoca en ningún momento el artículo 128.2 de la CE ni lleva a cabo, formal ni materialmente, una reserva de la actividad al sector público; sino que dice, simplemente, que viene a regular el servicio público de radio y de televisión de «titularidad» del Estado, sin que el término «titularidad» tenga otro significado, a mi entender, que diferenciar este servicio público de los de «titularidad» autonómica y local. Por otro lado, y respecto de la alternativa de calificar estas actividades como servicios económicos de interés general, entiendo la propuesta de la autora respecto de la actividad desarrollada por los particulares, pero no veo que cambie o añada mucho respecto de las radios y televisiones públicas. Se califique como servicio público o como servicio económico de interés general, lo importante es que, desde el momento en que esa actividad también se desarrolla por empresas privadas, será necesario que por las radios y televisiones públicas se respeten las reglas de la competencia. Por último, también hay que tener en cuenta —y la autora en modo alguno lo ignora, como lo demuestra su propia nota 63 y la cita que en ella hace a la Comunicación de la Comisión 2001/C 320/04— que la normativa comunitaria no sólo no ignora el término de servicio público —al menos en la traducción al castellano—, sino que lo utiliza, precisamente, en relación con los servicios de radio y televisión. Como muestra, valga este botón: la Comunicación 2001/C 320/04, a la que acabo de hacer referencia, lleva por título *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión*. En la nota a pie de página núm. 3 de esta Comunicación puede leerse: «A efectos de la presente Comunicación y de acuerdo con el artículo 16 del Tratado CE y la declaración (núm. 13) aneja al acta final del Tratado de Ámsterdam, debe entenderse que la expresión “servicio público”, tal y como se utiliza en el Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, remite a la expresión “servicio de interés económico general” utilizada en el apartado 2 del artículo 86». Dicho ello, ¿por qué no puede entenderse que la Ley 17/2006 está empleando la expresión *servicio público* en este sentido? Como ya he dicho, esta Ley no hace reserva alguna de la actividad al sector público ni somete a concesión su gestión por empresas privadas. Y si es verdad que hoy por hoy la radio y la televisión por ondas siguen estando calificadas como servicio público y su prestación en régimen de gestión indirecta sujeta a concesión, ello no es algo que derive de esta Ley, sino de otras anteriores, como son la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada (arts. 1 y 2), y la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (art. 25.1, en su redacción dada por la

privados. Así lo demuestra, por lo demás, el hecho de que, en el borrador de Anteproyecto de la Ley General Audiovisual, la concepción de servicio público se mantenga sólo para la radio y la televisión públicas (estatal, autonómicas y locales) y se abandone para las privadas, las cuales pasarían a estar sujetas a la obtención de una licencia, si la emisión se produce por ondas, y a un simple acto de comunicación, si es por cable²⁰. Lo que, sin embargo, no comparto es que se califique de error el considerar como servicio público la radio y la televisión *gestionadas por entes públicos* o entender que este tipo de radio y televisión ha de regirse por un criterio de servicio público. Antes al contrario, en mi opinión, si aceptamos que puede o, incluso, debe existir una radio y televisión públicas, el hecho de calificarlas como servicio público no sólo no me parece un error, sino, hasta cierto punto, un acierto, en términos de técnica jurídica, pues creo que puede considerarse acertado calificar de este modo a una actividad de carácter prestacional, que satisface necesidades esenciales de la sociedad y que lo hace con carácter universal, y desde la objetividad, la neutralidad, la no dependencia política y la calidad. Frente a ello se podrá decir que la televisión y radio públicas —las de ayer y las de hoy— no responden a esas características y, en tal caso, como puse de relieve en otro momento, tendremos que concluir que el servicio público no se está prestando y que la realidad concreta de estas radios y televisiones «deslegitiman» y contradicen su calificación jurídica; pero eso no significa, en mi opinión, que la calificación jurídica sea errónea, sino, sencillamente, que quienes hacen la radio y la televisión públicas, quienes, en su caso, las manipulan y quienes, finalmente, no cumplen con efectividad su misión de controlar el cumplimiento de su función de servicio público están defraudando la ley que configura esta actividad como un servicio que debe prestarse al público.

Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo).

En cualquier caso —y para disipar cualquier duda legítima que pudiera albergar el lector a la vista de la excesiva extensión de esta nota—, para mí el problema de la radio y la televisión —tanto la pública como la privada— no está en su calificación jurídica, sino en su regulación material. Por poner un solo ejemplo, ahora en relación con la radio y televisión privadas: los avances tecnológicos permiten usar de forma cada vez más eficiente el espectro, pero eso no significa que haya dejado de ser un bien limitado. Al ser un bien limitado —si es que no queremos llamarle escaso, como creo que realmente lo es, dado que, por un lado, permite mayores posibilidades de transmisión, pero, por otro, y al mismo tiempo, también hay mayor demanda del mismo, ya que se emplea en nuevas y cada vez más numerosas actividades (el último ejemplo sería «la televisión de movilidad» que opera a través del teléfono móvil)—, las licencias o concesiones serán también limitadas. Pues bien, siendo ello así, lo que verdaderamente importa, en mi opinión, no es si el título habilitante ha de denominarse concesión o autorización, sino si es o no transmisible; si es perpetuo o, por el contrario, limitado en el tiempo; o si puede pertenecer a una sola persona, física o jurídica, etc.

²⁰ Me refiero al texto de 5 de octubre de 2005, elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. El artículo 2 define la radio y la televisión como «servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia», y añade que «sólo tienen la consideración de servicio público aquellos a los que se refiere el Título III de esta Ley». Los servicios públicos son, según el artículo 32, la radio y la televisión de titularidad estatal, autonómica y local. Respecto de la gestión privada, según el artículo 5, los servicios de difusión por ondas exigirán licencia, y el resto la notificación previa a la Administración competente.

Volviendo al articulado de la Ley 17/2006, en lo relativo a la concepción de la radio y la televisión como servicios públicos, destaca en primer lugar la definición del objeto de este servicio público. La definición, en sí, no es nueva, ya que, en términos muy parecidos, había sido introducida mediante la Ley 24/2001, como una modificación del artículo 5.1 del Estatuto de la RTV de 1980 y con la clara finalidad, como tendremos ocasión de ver, de cumplir con las exigencias de la UE en materia de ayudas estatales. En todo caso, me parece interesante hacer las siguientes consideraciones en relación con la definición contenida en la nueva Ley.

En primer lugar, establece la Ley que el objeto del servicio público no es sólo la emisión o difusión de programas, sino también su producción y edición (art. 2.2). Más adelante insistirá en esta idea y la concretará, por un lado, exigiendo que «la mayoría» de los programas difundidos en las cadenas generalistas sean de producción propia (art. 7.5) y, por otro, prohibiendo la cesión a terceros de la producción y edición de los programas informativos y de aquellos otros que expresamente determine el mandato marco. La Ley considera, por tanto, consustancial al servicio público que la programación sea, en su mayor parte, de producción propia y, además, fija un límite o frontera infranqueable que parece representar la esencia misma del servicio público: los informativos han de producirse y editarse por la propia Corporación RTVE, sin que puedan cederse a terceros. La segunda reflexión que me parece interesante hacer es que la función de servicio público —definida, a su vez, en el artículo 3 mediante el enunciado de numerosos objetivos de carácter general y abstracto que abarcan todo lo imaginable— se cumple con el conjunto de programas emitidos por la radio y la televisión; esto es, la Ley no distingue entre programas de servicio público y programas comerciales, sino que exige que, de forma global, el conjunto de canales, con su programación, cumplan la función de servicio público, satisfaciendo las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento, y haciéndolo según determinados principios y valores. Sobre todo ello volveremos al analizar la cuestión de la financiación del servicio. La tercera consideración que quiero hacer a propósito del cumplimiento de la función de servicio público es que la Ley remite a dos instrumentos de aprobación periódica la definición *concreta* de los objetivos de la función de servicio público. Se trata del denominado mandato-marco, aprobado por las Cortes para un período de nueve años, y del contrato-programa, acordado entre el Gobierno y la Corporación RTVE cada tres años (art. 4). Más exactamente, el mandato-marco deberá establecer objetivos generales, mientras que el contrato-programa establecerá —respetando esas líneas generales— «*los objetivos y obligaciones específicas que deben cumplir los diferentes canales de radio y televisión, y servicios conexos e interactivos así como sus programaciones*». En este terreno de juego es donde, en mi opinión, está llamada a jugarse realmente la partida de la reforma de la radio y la televisión públicas. Éstos son los instrumentos de los que depende, en último término, el éxito de la reforma de la radio y la televisión públicas, y en manos del Parlamento, primero, y luego del Gobierno, está, pues, imponer obligaciones a las sociedades de la

Corporación RTVE que, en primer lugar, sean lo suficientemente concretas para poder luego exigir su cumplimiento y sancionar, en su caso, su incumplimiento; y, en segundo lugar, sean concebidas de tal forma que el conjunto de la programación ofrecida por la radio y la televisión públicas las haga merecedoras de tal nombre, en el sentido de que, verdaderamente, pueda decirse de aquélla que es una programación de calidad, neutral, objetiva, independiente del Gobierno y diferente a la programación, cada vez más homogénea, de las emisoras y canales privados.

Finalmente, quiero llamar la atención sobre el hecho de que, por vez primera, se regula, como algo consustancial a la prestación del servicio público, el derecho de acceso que, según la Constitución, debe quedar garantizado en los medios de comunicación social dependientes del Estado y otros entes públicos. La Ley se limita a decir que el acceso, para garantizar la expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española, se producirá a través de dos formas: global, esto es, a través de la participación de los grupos sociales y políticos significativos en el conjunto de la programación de RTVE, y directa, es decir, mediante espacios específicos para estos grupos. Además de ello, la Ley encomienda al Consejo de Administración —previo informe favorable de la autoridad audiovisual— la aprobación de las Directrices para el ejercicio del derecho de acceso (art. 28.4). Al mismo tiempo, establece que, en el plazo de seis meses a partir de la constitución de la Corporación RTVE, el Consejo de Administración tendrá que elaborar un Reglamento del derecho de acceso, también con el informe previo de la autoridad audiovisual, que, en este caso, sin embargo, no se dice que haya de ser favorable (disposición transitoria sexta). No alcanzo a entender la necesidad de disponer de un doble instrumento —directrices de ejercicio del derecho de acceso y Reglamento del derecho de acceso— para regular el citado derecho. Sea como fuera, y dado que en ambas disposiciones se prevé la intervención de un organismo que no está creado todavía, y se dan seis meses de plazo al Consejo de Administración para la aprobación del Reglamento, el caso es que el Consejo ha terminado aprobando, sin el informe de dicha autoridad, el Reglamento y las Directrices básicas del derecho de acceso, a los que ha calificado de provisionales, precisamente, hasta que se aprueben los definitivos, una vez que, constituido el Consejo Audiovisual, los informe²¹.

²¹ En su sesión de 26 de junio de 2007, el Consejo de Administración de RTVE, por unanimidad, y con carácter provisional, aprobó las Directrices y el Reglamento del derecho de acceso, que pueden consultarse en <http://www.rtve.es>. Las *Directrices* son un documento de cinco páginas en las que se definen los aspectos más relevantes del ejercicio de este derecho, como, por ejemplo, los sujetos titulares del mismo (grupos políticos; sindicatos; confesiones religiosas y asociaciones y entidades de interés social sin ánimo de lucro, con especial atención a aquellas que trabajen a favor de los colectivos más desfavorecidos); los órganos competentes para atribuir tiempos y horarios de emisión; las modalidades de ejercicio; las obligaciones de RTVE de producir estos espacios con calidad y, en principio, gratuitamente; los límites al ejercicio del derecho y la financiación de los costes derivados del ejercicio del mismo. El Reglamento es un documento de apenas tres páginas que se limita a regular la estructura de las Comisiones del Derecho de Acceso de TVE y RNE y el procedimiento para su ejercicio.

3.2. *El reforzamiento de la autonomía de gestión*

Sin duda, una de las preocupaciones del Gobierno actual cuando afrontó la reforma de la radio y la televisión públicas estatales era la de sus aspectos organizativos y, más concretamente, el deseo de dotar a estos medios de comunicación de una estructura que garantizara su independencia e impidiera los controles políticos, tal y como expresamente decía en su preámbulo el RD 744/2004, por el que se creó el ya citado Comité de expertos para la reforma de la radiotelevisión pública estatal.

Las líneas esenciales de la reforma, por lo que atañe a los aspectos organizativos de la gestión del servicio público, pueden quedar resumidas, en mi opinión, en las tres siguientes: i) encomienda de la gestión directa del servicio a una corporación de sociedades mercantiles dotadas de mayor autonomía que el resto de las sociedades estatales; ii) reforzamiento de la intervención parlamentaria, y iii) intensificación de los controles sobre la gestión societaria a través de la creación de un organismo independiente.

i) *Del Ente público RTVE a la Corporación de sociedades estatales RTVE.*

La Ley encomienda la gestión del servicio público a la denominada «Corporación de Radio y Televisión Española, S.A.», para que sea ejercida «directamente» por sus dos sociedades filiales: las sociedades mercantiles estatales Televisión Española y Radio Nacional de España (arts. 3.1 y 7.1). Cuando la Ley dice que la gestión tiene que hacerse *directamente* por estas sociedades creo que debe entenderse como una prohibición de «privatización» o cesión de la gestión del servicio a terceros; lo que viene a completarse con el mandato —ya mencionado— de que la mayoría de su programación ha de ser de producción propia y de que, en ningún caso, puede cederse la producción y edición de los informativos.

Lo más característico de esta Corporación es que se la ha querido dotar de una «especial autonomía». Así lo dice expresamente el artículo 5.1 de la Ley y así se deriva, sobre todo, de la definición de su régimen jurídico. En efecto, según el artículo 6, la Corporación RTVE «*se registrará en primer lugar por la presente Ley y sus estatutos sociales; en segundo lugar por la legislación audiovisual y por las normas reguladoras de las sociedades mercantiles estatales en lo que le sea de aplicación, y, en defecto de la anterior normativa, por la legislación mercantil*». En mi opinión, lo que viene a decirse en este precepto es que ésta no es una sociedad mercantil como el resto de las mercantiles de capital íntegramente estatal, y que están reguladas en la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), sino que se trata de una mercantil estatal «especial». Prueba de ello es que el artículo 5.1 de la Ley define a la Corporación RTVE como «una sociedad mercantil estatal con especial autonomía prevista en el apartado 3 de la disposición adicional

*duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado...». La Ley viene a decir, pues, que RTVE, S.A. no es una sociedad estatal de las del Título VII de la LPAP, sino una sociedad de la LOFAGE. Ahora bien, lo curioso es que, hasta ahora, no había sociedades estatales de la LPAP, por un lado, y sociedades estatales de la LOFAGE, por otro, sino que es la propia Ley 17/2006 la que crea esta distinción al introducir —en su disposición adicional primera— una modificación de la LOFAGE, consistente en añadir un apartado 3.º a su disposición adicional duodécima, referida, precisamente, a la Corporación RTVE y a su régimen jurídico. Con este añadido, la citada disposición adicional duodécima de la LOFAGE habría hecho una distinción entre, por un lado, las sociedades mercantiles de capital íntegramente estatal, que se registrarán por el Título VII de la LPAP (apartado 2.º de la disposición adicional duodécima), y, por otro, la Corporación RTVE (apartado 3.º de la citada disposición), sociedad mercantil de capital íntegramente estatal que tiene un régimen jurídico propio y específico, consistente en que su Ley reguladora, sus Estatutos sociales y la legislación audiovisual prevalecen sobre la LPAP; Ley ésta que, además, ni siquiera en este tercer escalón del orden de prelación de las normas que integran el régimen jurídico de RTVE está llamada a aplicarse en su integridad, sino sólo *en lo que le sea de aplicación*, fórmula de difícil interpretación donde las haya.*

A la vista de ello, debemos preguntarnos dónde radica la diferencia entre ser una mercantil de las del Título VII de la LPAP y serlo de la disposición adicional duodécima de la LOFAGE. Para mí, la clave está en que las primeras tienen una especial sujeción o dependencia del Gobierno y la segunda, esto es, la Corporación RTVE, es independiente respecto de aquél. Lo dicho se entenderá mejor si se recuerda que una de las novedades que introdujo la LPAP, además, claro está, de establecer una regulación pretendidamente general de las empresas públicas, fue la de distinguir entre mercantiles de capital mayoritariamente estatal y mercantiles de capital íntegramente estatal, estableciendo para estas últimas un régimen especial, cuya característica más notoria es que quedan sujetas a la tutela de un Ministerio y pueden recibir instrucciones del mismo (arts. 176 a 178 de la LPAP). Pues bien, siendo ello así, era lógico, en mi opinión, excluir a la Corporación RTVE del régimen de tutela gubernamental que la LPAP ha establecido para las mercantiles de capital cien por cien estatal.

Dicho todo ello, podríamos concluir que, tras la Ley 17/2006, la gestión de la radio y la televisión públicas ha pasado de estar en manos de un ente de los conocidos como *Administraciones* u *organismos independientes* a encomendarse a una sociedad más independiente aún, por cuanto ni siquiera forma parte de la Administración pública en sentido estricto y que, además, está dotada de mayor autonomía, respecto del Gobierno, que el resto de las sociedades mercantiles estatales. A la vista de ello, bien podría decirse, sobre todo por lo que expondré en el apartado siguiente, que la Ley ha rizado el rizo haciendo de la Corporación RTVE la entidad de gestión de un servicio público más independiente entre las independientes y protagonizando

una especie de «huida de la huida» del Derecho administrativo, en cuanto que, como acabamos de ver, excluye a la Corporación RTVE del régimen común de las sociedades de capital íntegramente estatal, establecido, con carácter general, en la LPAP.

ii) *El reforzamiento de la intervención de las Cortes Generales.*

La segunda característica que he subrayado —el reforzamiento de la intervención parlamentaria— viene destacada por la propia Exposición de Motivos de la Ley. Y, en efecto, esta Ley ha aumentado el papel del Parlamento en relación con la radio y la televisión públicas.

El profesor J. R. PARADA, a quien está dedicado este trabajo, ha sido muy crítico con las Administraciones independientes, en general, y con el Ente público RTVE, en particular. Sostiene el citado profesor que la intervención del Poder Legislativo en la organización y control de Radiotelevisión Española ha resultado tan determinante que bien pudiera calificarse a RTVE como «un servicio público parlamentario». Y, aún más, J. R. PARADA llega a decir que ese diseño organizativo no es el querido por la Constitución, que solamente prevé un especial refuerzo del control parlamentario, y que, además, la Constitución no atribuye a las Cortes más nombramientos de titulares de organismos públicos que aquellos que en el propio texto se legitiman²². No comparto, por las razones que a continuación expondré, la crítica del profesor PARADA. En primer lugar, porque no veo que la intervención de las Cortes en la organización y control de RTVE haya sido, de verdad, determinante. Por lo que a la organización se refiere, las Cortes se han limitado a nombrar a los miembros del Consejo de Administración y han permanecido totalmente ajenas al nombramiento del Director General, un cargo, hasta ahora, de designación exclusivamente gubernamental. Respecto del control, el ejercido —o el que debiera haber sido ejercido— por la Comisión parlamentaria del Congreso no parece haber sido un control real y efectivo. En segundo lugar, yo no creo que el artículo 20.3 de la CE prevea sólo un especial refuerzo del control parlamentario, sino que, más bien, habla de medios de comunicación dependientes del Estado —no del Gobierno— y sujetos a control parlamentario. En tercer y último lugar, que las Cortes únicamente puedan nombrar a los titulares de los organismos públicos en los casos en que específicamente así haya sido previsto por la CE, sólo puede compartirse si se parte de una concepción de la relación del legislador con la Constitución basada en el estricto principio de que todo lo que no le esté expresamente permitido a aquél en el texto constitucional le estaría prohibido, concepción demasiado rígida que no me parece que case bien con el carácter de norma flexible de la Constitución ni con las relaciones entre el legislador ordinario y el constituyente. Sí comparto, por el con-

²² J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo, Organización y Empleo público*, 2005, págs. 317 y 318.

trario, su crítica a que el control parlamentario no se compagina con el hecho de hacer a las Cortes las verdaderas responsables de la gestión del Ente a través de su competencia para nombrar a los gestores de éste, ya que, concluye PARADA, cualquier posterior censura sobre éstos en aras del control se vuelve, en cierto modo, en autocensura de las Cortes por *culpa in eligendo*²³. Ahora, con el diseño de la nueva Ley, aunque, en parte, sigue produciéndose el mismo fenómeno, lo cierto es que el control más importante y, en su caso, más severo está llamado a realizarse por un organismo público independiente y no por las Cortes.

La intervención de las Cortes se ha intensificado en lo que respecta al nombramiento de los cargos de RTVE, singularmente el del Presidente de la Corporación. Éste es el elemento más significativo y, quizás, más visible de la reforma de la radio y la televisión públicas. Después de trece Directores Generales del Ente público RTVE nombrados por el Gobierno²⁴, por vez primera en la historia de la radio y la televisión públicas del Estado²⁵, el Presidente de la Corporación RTVE ha sido nombrado por las Cortes, con el consenso de los grupos parlamentarios²⁶.

De acuerdo con el nuevo diseño, el Consejo de Administración está integrado por doce Consejeros, elegidos ocho por el Congreso (de los cuales dos lo serán a propuesta de los dos sindicatos más representativos) y cuatro por el Senado, por una mayoría de dos tercios²⁷. De esos doce Consejeros, el

²³ Una crítica en cierto modo similar se encuentra en el voto discrepante de González Urbaneja en el Informe del Consejo de expertos para la reforma de los medios de comunicación social del Estado. Afirma el periodista que «los mismos proponen —grupos parlamentarios, sindicatos y autoridad audiovisual—, designan y, en buena parte, controlan». Al Parlamento —continúa diciendo— «debe corresponder la elección de los administradores, así como que éstos pasen por la audiencia pública para exponer méritos y pretensiones. Pero no debería apartarse al Gobierno del proceso; en alguna instancia, un ministro o el propio presidente, deberían proponer candidatos, como ocurre para el consejo del Banco de España o de entidades semejantes. Encomendar esta responsabilidad a los sindicatos o a la autoridad audiovisual, que tienen funciones de representación laboral y de control, incurre en conflicto de intereses y sobrerrepresentación».

²⁴ En la primera etapa de la radio y televisión públicas (1957-1977) hubo nueve Directores Generales de Radiodifusión y Televisión: J. M. Revuelta Prieto, Roque Pro Alonso, Jesús Aparicio-Bernal Sánchez, Adolfo Suárez González, Rafael Orbe Cano, Juan José Rosón Pérez, Jesús Sancho Rof, Gabriel Peña Aranda y Rafael Ansón Oliart. A continuación, y como Director General del Organismo Autónomo RTVE, lo fue Fernando Arias-Salgado Montalvo. Tras él, y como Directores Generales del Ente público RTVE, lo han sido: Fernando Castedo Álvarez, Carlos Robles Piquer, Eugenio Nasarre Goicoechea, José María Calviño Iglesias, Pilar Miró Romero, Luis Solana Madariaga, Jordi García Candau, Mónica Rídruejo Ostrowska, Fernando López-Amor, Pío Cabanillas Alonso, Javier González Ferrari, José Antonio Sánchez Domínguez y Carmen Caffarel Serra.

²⁵ Desde 1996, fecha en la que la Ley 4/1996, de 11 de octubre, modificó la Ley 5/1982, de creación del Ente público «Radio Televisión Vasca», el Director General del ente público es elegido por el Parlamento vasco.

²⁶ El actual Director General de RTVE es Luis Fernández Fernández. En su elección, de los 266 diputados presentes en el hemiciclo, votaron a su favor 281, lo que supone el 94,6% de apoyo. La votación fue secreta, por papeleta, y hubo 5 votos en blanco y 9 nulos. El resto, como he dicho, todos favorables al actual Presidente de la Corporación.

²⁷ La Ley añade que, en su composición, se procurará la paridad entre hombres y mujeres.

Congreso designará, por dos tercios, al Presidente de la Corporación. Como decía, éste es, para mí, el cambio más significativo y largamente esperado de la reforma de la radio y la televisión públicas: que su más alto cargo no sea designado a dedo por el Gobierno, sino por un amplio acuerdo de los grupos políticos a los que los ciudadanos han dado su voto en las elecciones generales. Con ello no quiero decir que con este sistema de nombramiento quede desterrada la politización de la radio y la televisión públicas del Estado y conjurada, para siempre, la posibilidad de que sobre ella se ejerzan injerencias y presiones del Gobierno o de los partidos políticos u otros grupos de presión. Sin embargo, entiendo que si bien no lo puede impedir, sí que, al menos, lo puede dificultar, y, en todo caso, creo que la necesidad de sumar dos tercios de los miembros del Congreso para nombrar al Presidente de la Corporación ofrece mayores garantías de que se designe a profesionales competentes e independientes que si el nombramiento depende de la decisión del Gobierno, que es tanto como decir de una persona: su Presidente.

A propósito del sistema de elección de los miembros del Consejo de Administración establecido en la nueva Ley, A. RUIZ DE APODACA se ha mostrado bastante crítico²⁸, diciendo que la nueva Ley no ha supuesto la pretendida despolitización o independencia del Consejo de Administración y advirtiendo de los dos peligros que acechan al sistema de elección por dos tercios de las Cámaras, a saber: por un lado, el bloqueo en la aprobación de los nombramientos propuestos, aunque, como él mismo señala, la propia Ley ha previsto un mecanismo para salir de dicho bloqueo, en caso de que se produzca (curiosamente, sólo para la primera elección)²⁹; y, por otro, que el consenso político se traduzca en una fiel transposición del arco parlamentario y, en consecuencia, en una total politización de estos nombramientos. No le falta razón al autor, pero respecto de su crítica cabría hacer, en mi opinión, dos consideraciones: la primera, que el hecho de que los Consejeros y, entre ellos, el Presidente sean nombrados por políticos no significa, necesariamente, que las personas designadas tengan que ser poco profesionales y, además, obedientes al partido que las designa. Eso puede y suele ser así, pero no tiene por qué serlo siempre. Y la segunda es: ¿de verdad hay algún sistema mejor, no ya perfecto, sino simplemente mejor al establecido en la Ley?; ¿cuál podría ser la alternativa: que los nombre el Gobierno, como nombraría a los miembros del Consejo de Administración de cualquier empresa de capital íntegramente estatal?; ¿que los nombren otros grupos representativos de la sociedad?; en tal caso, ¿cuáles son esos grupos

²⁸ A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, «La nueva corporación RTVE y su configuración en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión estatal», en *Organización y Procedimientos administrativos. Libro Homenaje al Profesor F. González Navarro* (J. F. ALENZA GARCÍA y J. A. RAZQUÍN LIZARRAGA, Dirs.), Aranzadi, 2007, págs. 381 a 384.

²⁹ En efecto, la disposición transitoria cuarta, en su último párrafo, establece que «en la primera designación de los consejeros y del presidente de la Corporación RTVE, si transcurridos dos meses desde la primera votación en cada Cámara no se alcanzare la mayoría que prevén los artículos 11.3 y 11.4, el Congreso podrá designar por mayoría absoluta a los doce consejeros y al presidente».

representativos de la sociedad que sí serían capaces de nombrar a profesionales independientes?; ¿los sindicatos, que ya proponen a dos?; ¿las Universidades?; ¿las asociaciones de empresarios?...; ¿o se trataría de hacer una convocatoria pública con unas bases cien por cien objetivas, en las que no se dejara margen alguno a la subjetividad de quienes tuviesen que decidir esa especie de «concurso de méritos» para cubrir el cargo de Consejero/Presidente de RTVE? En mi opinión, teniendo todos los defectos que se han denunciado, y que la realidad se ha empeñado tercamente en demostrar que, en efecto, se producen, considero que estamos ante el menos malo de los sistemas posibles, porque confía el nombramiento de estos cargos a los representantes legítimos de los ciudadanos y les exige alcanzar una mayoría amplia para ello. Ahora bien, de la misma manera que no soy capaz de imaginar un sistema mejor que la elección parlamentaria por mayoría reforzada, pienso, sin embargo, que lo mismo sí que puede hacerse de forma diferente. Quiero decir que en manos de los políticos está el hacer un ejercicio responsable y honesto de su función y nombrar a profesionales capacitados, rectos e independientes, que no significa que no tengan ideología —nadie está pensando en ello—, sino que tengan libertad de criterio y no se dobleguen ante la fuerza del poder. En el Informe del Consejo de expertos viene a decirse algo en este sentido, y por partida doble, esto es, en el propio texto del Informe y en el voto discrepante. En efecto, en el último párrafo de sus Conclusiones, el Informe recoge la siguiente manifestación: «... somos conscientes de que ni este Informe, ni la regulación legal a que debe dar lugar, pueden transformar la realidad por sí solos. Ese cambio debe partir, inevitablemente, de una toma de conciencia general de los ciudadanos españoles, especialmente de los Gobiernos, los partidos políticos, los gestores y los profesionales, en relación con la necesaria independencia, la responsabilidad y los costes que implica un buen servicio público de comunicación e información para nuestro país». En su voto discrepante, González Urbaneja afinará aún más al decir que «se requiere, además, que los grupos parlamentarios, las cúpulas de los partidos políticos, se tomen en serio la designación de personas *competentes e independientes*³⁰, para formar parte de esos órganos de gestión. Que renuncien a lotes e influencias y hagan posible equipos con sensibilidades y capacidades complementarias y con prestigio y experiencia para asumir con garantías una tarea tan difícil y exigente como reformar y gestionar con eficiencia los medios públicos».

Volviendo a las disposiciones de la Ley 17/2006, aparte de esta novedad, en mi opinión sumamente positiva, destacaré —siempre en relación con los aspectos organizativos— tres novedades más: dos que considero positivas y una negativa. En el platillo de la balanza de las reformas positivas colocaría, en primer lugar, que el mandato de los Consejeros no coincida con el de una legislatura, como ocurría hasta ahora (art. 7.1 de la Ley 4/1980), ya que se ha establecido en seis años. Dicho mandato no será renovable y su ejercicio se llevará a cabo en régimen de dedicación exclusiva y sujeto al régi-

³⁰ La cursiva está en el original.

men de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, así como al establecido en la legislación mercantil para los administradores, siendo en todo caso incompatibles con el mandato parlamentario. Todas estas medidas me parecen necesarias para garantizar la independencia de los Consejeros, así como su carácter profesional. En segundo lugar, entre las que he calificado de novedades positivas incluiría una que me parece de gran calado si, de verdad, llegara a ser operativa. Me refiero al mecanismo de cese forzoso del Consejo previsto para los supuestos de mala gestión económica, regulado en el artículo 13.2 de la Ley.

De acuerdo con este precepto, todos los miembros del Consejo, incluido, por tanto, el Presidente de la Corporación, cesarán cuando se dé alguno de los siguientes supuestos: *a)* que concurra causa de reducción obligatoria del capital social por pérdidas de conformidad con lo establecido en la Ley de Sociedades Anónimas; *b)* que, como consecuencia de pérdidas, quede reducido el patrimonio a una cantidad inferior a la mitad del capital social; *c)* que de la liquidación del presupuesto anual de la Corporación RTVE se constate la concurrencia de las siguientes circunstancias: i) un empeoramiento del resultado presupuestado con una desviación igual o superior al 10% de la compensación aprobada por la prestación del servicio público; ii) la existencia de una desviación presupuestaria por exceso igual o superior al 10% de las cifras aprobadas para el total de las dotaciones, tanto del presupuesto de explotación como del presupuesto de capital, excluidos del cómputo del primero los impuestos y los resultados, y del segundo la variación del capital circulante. En caso de producirse el cese forzoso, la Junta general de accionistas nombrará un administrador único que se hará cargo de la gestión hasta que se nombre y se constituya un nuevo Consejo de Administración. La Ley prohíbe expresamente que pueda ser nombrado en esos casos administrador único el Presidente del Consejo cesado. Como he dicho, me parece una medida que permite albergar alguna esperanza de que, en la gestión de la radio y televisión públicas, no quepa el despilfarro y, aunque, llegado el caso, el daño económico ya estaría hecho y, por tanto, el mecanismo no habría servido para evitarlo, sí que al menos habría servido para sancionarlo, con la consiguiente responsabilidad personal de los gestores.

En el platillo de la balanza de los que he calificado como novedades o aspectos de la reforma «negativos» colocaría la regulación del cese de los Consejeros y del Presidente (arts. 13 y 17.1). Nada que objetar a la renuncia expresa por el interesado (recuérdese que en la Ley 4/1980 no estaba prevista y ello planteó problemas cuando dimitió Fernando Castedo³¹), a la expi-

³¹ Cuando dimitió F. Castedo y fue nombrado nuevo Director General de RTVE Carlos Robles, algunos miembros del Consejo de Administración impugnaron los Reales Decretos de cese y nombramiento. Los recurrentes argumentaron que la dimisión le fue exigida a Castedo por discrepancias políticas y que el Estatuto de RTVE ni siquiera había mencionado entre las causas de cese del Director General la dimisión, por lo que entendían que la había excluido o, al menos, que no había expresado quién podía aceptarla. En el recurso de amparo al que, finalmente, dio lugar esta impugnación, el Tribunal Constitucional afirmó a

ración del término de su mandato, y a la separación por causas tasadas, objetivas y plenamente justificadas (incapacidad permanente para el ejercicio del cargo; condena firme por cualquier delito doloso; incompatibilidad sobrevinida)³², previstas respectivamente en el artículo 13.1.a), b) y c). Por el contrario, considero incompatibles con la independencia de los Consejeros las dos causas de cese que dejan en manos del Congreso la destitución de los Consejeros, sin más exigencia que la de motivar, y no en todo caso, dicha decisión. En efecto, se establece, por un lado, la separación aprobada por el Congreso de los Diputados, a propuesta del Consejo de Administración, no por causa específica alguna, sino por «acuerdo motivado». A ello se añade, como causa de cese distinta, la «decisión» del Congreso de los Diputados, esto es, sin que sea a propuesta del Consejo de Administración, por mayoría de dos tercios de sus miembros. Me pregunto cómo puede quedar garantizada, realmente, la independencia de un Consejero o del Presidente de la Corporación si puede ser cesado por decisión de los grupos políticos, sin más. Se me dirá que la Ley exige un acuerdo motivado; y así es, pero la motivación, como bien es sabido, es un límite muy endeble a la arbitrariedad, porque, en el fondo, hasta las razones más turbias se pueden esconder tras una «buena» motivación y presentarse como las más limpias y razonables.

iii) *Intensificación de los controles sobre la Corporación RTVE.*

La tercera novedad referente a los aspectos organizativos es, como ya he anunciado, la intensificación de los controles sobre la Corporación RTVE. Tres son los controles externos previstos en la Ley: el del Parlamento, el de la autoridad visual y el del Tribunal de Cuentas. La novedad, como es sabido, está en el segundo de los citados. Como podremos ver a continuación, se trata del aspecto cuya regulación está menos desarrollada en la Ley.

Respecto del control parlamentario, la nueva Ley se lo atribuye a las Cortes Generales, y no solamente al Congreso, como sucedía hasta ahora, y apenas dice nada en relación con este tipo de control, que, como también ya he dicho, no consta que se haya ejercido de una manera eficaz en todos es-

este respecto que el silencio del Estatuto sobre la dimisión del Director General no significa que esté prohibida y que, antes al contrario, cabe inferir del artículo 23.2 que si todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a cualquier cargo público, también tienen el de dimitir de ellos, y que no estando prohibida, está permitida (STC 60/1982). Actualmente, en mi opinión, con la jurisprudencia del TC sobre el artículo 23.2 CE, no puede mantenerse que el cargo de Director General de RTVE, o equivalente, se encuentre amparado en dicho precepto, ni siquiera en el caso de que RTVE fuese todavía un ente público y no una sociedad mercantil. Según el TC, el artículo 23.2 se refiere a los cargos representativos objeto de elección por los ciudadanos (entre otras, SSTC 119/1995 y 185/1999).

³² En estos casos, la separación será aprobada por el Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios, a propuesta del Consejo de Administración, el cual, a su vez, deberá aprobarla por mayoría de dos tercios de sus miembros y tras la instrucción de un expediente, se entiende que con audiencia al interesado, aunque no se diga.

tos años³³. La Ley se limita a decir que las Cortes Generales controlarán a las sociedades de la Corporación, velando especialmente por el cumplimiento de las funciones de servicio público, y que, a tal efecto, la Corporación remitirá a las Cortes un informe anual sobre la ejecución del contrato-programa y del mandato-marco y una memoria sobre el cumplimiento de las funciones de servicio público. En este punto, en mi opinión, la reforma decepciona, no sólo porque deja en la indeterminación más absoluta el alcance y los términos concretos de ese control parlamentario, sino por insistir en una fórmula que, hasta ahora, no ha demostrado servir para mucho. De nuevo, resulta interesante traer a colación las manifestaciones que al respecto hizo González Urbaneja, en su voto discrepante, al calificar de control ineficaz el ejercido hasta ahora por la «inane Comisión de Control del Congreso, mero escenario para la pendencia partidista». Sin duda, desde el punto de vista formal, la Ley cumple el mandato constitucional del artículo 20.3, pero, una vez cumplido el trámite, nada ha hecho ni dispuesto para hacer de ello un auténtico y eficaz mecanismo de control. La nueva Comisión Mixta (Congreso-Senado) ya se ha constituido y ha elegido como Presidente al mismo diputado del Partido Popular que hasta ahora presidía la Comisión de control del Congreso (Rogelio Baón).

Realmente, la nueva Ley parece depositar todas sus esperanzas en el control por un organismo de supervisión al que llama autoridad audiovisual independiente o Consejo Audiovisual, y del que, no obstante, apenas dice nada. En efecto, la reforma en este punto ha consistido en decir que «*corresponde a la autoridad audiovisual la supervisión del cumplimiento de la misión de servicio público de radio y televisión por parte de la Corporación RTVE, para lo que podrá adoptar las recomendaciones o resoluciones que prevea su regulación*» (art. 40). Por otro lado, al regular las competencias del Consejo de Administración, se establece que a dicho Consejo le corresponde «*cumplir y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones de la autoridad audiovisual*» —art. 16.4.e)—. Ésta es, por tanto, la excepción a la regla contenida en el artículo 15.6, a tenor de la cual los Consejeros actuarán «*con absoluta independencia, sin que puedan recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación imperativa del Gobierno ni de la Administración General del Estado u otras instituciones o entidades*». Obviamente, salvo las de la autoridad independiente, pues, en caso contrario, qué control o supervisión podría ejercer dicha autoridad.

Como digo, en este punto, la reforma se limita a anunciar otra «reforma», y de cómo se conciba y regule este nuevo organismo (¡no será por organismos y, además, todos independientes!) y, más exactamente, de cuál sea el sistema de nombramiento y cese de sus miembros y el alcance de las fa-

³³ A. RUIZ DE APODACA (*op. cit.*, págs. 394-395) ha manifestado al respecto que «no hay más que echar un vistazo al diario de sesiones de la citada Comisión para sentir vergüenza ajena al ver como la citada Comisión no constituye sino la reproducción de las luchas partidistas con RTVE como pretexto. Aun cuando existe una comisión parlamentaria de control de RTVE el juego de las mayorías la ha convertido en irrelevante».

cultades que se le atribuyan, dependerá si la gestión del servicio público, en general, y el cumplimiento de sus funciones, en particular, por parte de la Corporación RTVE, estén o no sujetos a un control real y efectivo. En mi opinión, y como ya he adelantado, ese organismo debería tener, entre otras, potestad sancionadora sobre la radio y la televisión públicas.

3.3. *La financiación de la radio y la televisión públicas estatales*

Como ya he adelantado, éste era uno de los puntos más importantes de la reforma y que más preocupaba al Gobierno; sin duda, uno de los más complejos y el que, como también he expuesto, provocó importantes diferencias en el seno del Consejo de expertos independientes. No es de extrañar, por tanto, que su regulación haya cosechado ya importantes críticas. En efecto, del «nuevo» modelo de financiación se ha dicho que es ineficiente y que no cumple los requisitos exigidos por la Comisión y la jurisprudencia del TJCE³⁴. Veamos: i) cómo ha definido la Ley 17/2006 el régimen de financiación de la radio y la televisión públicas del Estado, y ii) dónde están, en su caso, los problemas de compatibilidad con el Derecho europeo sobre ayudas estatales.

i) *Rasgos característicos del régimen de financiación previsto en la Ley 17/2006.*

En primer lugar, llama la atención que no haya en la Ley ni un capítulo ni una sección dedicados específicamente a la financiación. Por el contrario, la definición de su régimen jurídico se encuentra dispersa en dos o tres preceptos incluidos en el capítulo del Régimen económico, y mezclados con la regulación de otros aspectos tales como el patrimonio, la contratación o los presupuestos de la Corporación RTVE. Tampoco hay ningún precepto que diga, con la claridad con que lo hace la Exposición de Motivos, que el sistema finalmente implantado es el de financiación doble, es decir, integrado por fondos públicos e ingresos derivados de la publicidad u otras actividades comerciales³⁵, y, por tanto, de idéntica naturaleza al existente hasta ahora y que tantas quejas ha suscitado y sigue suscitando por parte de las televisiones privadas³⁶. Ahora bien, sobre la base de mantener un sistema

³⁴ Sara MEDINA GONZÁLEZ, «La financiación de los medios públicos de comunicación a la luz del Derecho europeo de la competencia: la nueva Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal», núm. 171 de esta REVISTA.

³⁵ La Exposición de Motivos dice que la Ley «establece un sistema que garantice una gestión económica ordenada y viable, basada en una financiación mixta, con una subvención pública dentro de los límites marcados por las normas y los criterios de transparencia y proporcionalidad que establece la Unión Europea y unos ingresos derivados de su actividad comercial sujetos a principios de mercado».

³⁶ Todavía hoy, a pesar de la reforma, y de la previsión de la Ley de reducir la publicidad, RTVE mantiene una política de publicidad que ha suscitado, recientemente, la protes-

de naturaleza mixta, la Ley ha introducido importantes novedades que expondré a continuación.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la financiación de tipo comercial, la Ley establece que el contrato-programa *«deberá incorporar restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva»* (art. 32.2). Así pues, doble financiación —pública y comercial—, pero con la previsión, de carácter imperativo para el Gobierno y la Corporación RTVE, de que los ingresos publicitarios de la televisión pública se reduzcan y sean menores de los que legalmente se permiten a las televisiones privadas.

En segundo lugar, y centrándonos ya en la financiación pública, la Ley ha establecido una prohibición de endeudamiento que se deduce de la interpretación *contrario sensu* de su artículo 31, a tenor del cual:

«La Corporación RTVE, sus sociedades prestadoras del servicio público y cualesquiera otras sociedades en las que posean, directa o indirectamente, la mayoría del capital social sólo podrán recurrir al endeudamiento para la financiación de sus inversiones en inmovilizado material e inmaterial y para atender desfases temporales de tesorería.

Los límites de tal endeudamiento quedarán fijados, para cada ejercicio, en los correspondientes contratos-programas».

Así pues, sólo cabrá acudir al endeudamiento —y dentro de los límites que, necesariamente, deberán fijarse en cada contrato-programa— para cubrir los gastos mencionados, y no para financiar déficit corrientes³⁷.

ta por parte de las televisiones privadas. Según una información aparecida en *El Confidencial* el 16 de julio de 2007, UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas) acusa a RTVE de haber aumentado la publicidad en lo que va de año en un 8,7% y de haber rebajado los precios un 4,6%. UTECA, siempre según esta información, acusa a RTVE de estar tirando los precios de la publicidad, lo que introduce una competencia desleal en el sector, ya que RTVE cuenta con una doble financiación y recibe de los Presupuestos Generales, para 2007, 576 millones de euros. Según la misma fuente de información, UTECA ha propuesto al Ministerio de Economía dos alternativas: que se suprima totalmente la publicidad en La 2, o que se reduzca de 12 a 9 los minutos de publicidad por cada hora de emisión. En el primero de los casos se liberarían unos 140 millones de euros que ahora ingresa TVE, y en el segundo unos 120 millones. Igualmente, según información de *El Confidencial* de 19 de julio de 2007, las radios comerciales piden que las cadenas autonómicas (la estatal RNE no emite publicidad) eliminen la publicidad ante la concesión de 866 nuevas frecuencias.

³⁷ Conviene recordar que, con carácter previo a la aprobación de la Ley, se llevó a cabo un plan de saneamiento del Ente público RTVE. La Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, concedió una subvención extraordinaria al Ente público RTVE de más de 500 millones de euros, condicionando su disposición efectiva a la firma de un Convenio de RTVE con el Estado destinado a racionalizar y contener el gasto del Ente público. A tal efecto, la SEPI —entidad a la que el Ente público RTVE estaba adscrito— presentó una propuesta que fue negociada con los sindicatos y que culminó en el Acuerdo de 12 de julio de 2006, firmado por SEPI, RTVE, UGT, CC.OO., USO y APLI, en el que, entre otras cosas, se fijaba un excedente de plantilla de 4.150 personas, de los más de 9.000 trabajadores que la integraban, y se estableció un sistema de jubilaciones anticipadas.

En tercer lugar, la Ley ha previsto que, cada año, los Presupuestos Generales del Estado consignen una cantidad diferenciada para cada sociedad prestadora del servicio público en concepto de «compensación por servicio público», expresión con la que el Derecho comunitario designa a las ayudas de Estado compatibles con el mercado y la competencia.

En cuarto y último lugar, la Ley ha puesto límites a estas compensaciones, estableciendo que las cantidades a recibir por las sociedades de la Corporación RTVE con cargo a los Presupuestos Generales no podrán superar el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario, y que si al cierre de un ejercicio se constata que la compensación supera el coste neto incurrido en tal período, el montante en exceso se minorará de la compensación presupuestada para el ejercicio siguiente a aquel en que se hubiera producido tal exceso (art. 33). Para cerrar el sistema, la Ley impone una última obligación a RTVE, consistente en que la Corporación y sus sociedades prestadoras de servicio público «deberán llevar un sistema de contabilidad analítica que permita presentar cuentas separadas de las actividades de servicio público y del resto de actividades que realicen, con objeto de determinar el coste neto a que se refiere el artículo 33 de esta Ley» (art. 37.5).

A la luz de lo expuesto, cabría pensar que la Ley estaría cumpliendo los requisitos exigidos por la Comisión Europea en su *Comunicación sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión*³⁸, la cual establece, por un lado, que «es preciso que las ayudas estatales no sobrepasen los costes netos derivados de la función de servicio público»³⁹ y, por otro, que «es necesaria una separación de las cuentas que permita a la Comisión realizar su prueba de proporcionalidad»⁴⁰, en las que «en el lado de los ingresos... deben presentar un informe detallado sobre las fuentes y cuantía de todos los ingresos derivados de la realización de actividades distintas del servicio público»⁴¹, y «en el lado de gasto, deben determinar con claridad los costes específicos de las actividades ajenas al servicio público»⁴².

Sin embargo, las cosas no son tan simples y hay que preguntarse por el significado del concepto «coste neto del servicio público prestado», ya que es crucial para determinar si las disposiciones de la Ley española respetan o no los requisitos establecidos por la UE para entender que la doble financiación de las radios y televisiones públicas no es contraria a la competencia. Pues bien, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley,

«se considera coste neto la diferencia entre los costes totales de cada sociedad prestadora de servicio público y sus otros ingresos distintos de las compensaciones».

³⁸ Vid. 2001/C 320/04.

³⁹ Apartado 57.

⁴⁰ Apartado 49.

⁴¹ Apartado 54.

⁴² Apartado 55.

Así pues, el coste neto es la diferencia que resulta de restar a los costes *totales* de cada sociedad (esto es, sin hacer distinción alguna respecto de si éstos son causados por las actividades de servicio público o por las actividades ajenas al servicio público) los ingresos que no provienen de la asignación presupuestaria. Y es aquí donde está el problema denunciado por MEDINA GONZÁLEZ, que, en síntesis, considera que la Ley no cumple con la normativa comunitaria porque en ella «no se distingue entre lo que son programas de servicio público de lo que son programas puramente comerciales, estando el conjunto de la programación financiada por fondos públicos más los ingresos comerciales que obtengan estas cadenas»⁴³. La autora pone asimismo de relieve que, ciertamente, la Ley obliga a RTVE y a sus sociedades a llevar cuentas separadas de las actividades de servicio público y de las que no lo son, pero —dirá— «para poder llevar una contabilidad analítica resulta necesario que estén claramente separadas las actividades de servicio público de las que no lo son, lo que no sucede en la Ley, ya que, como hemos visto, es el conjunto de la programación, y no sólo las actividades de servicio público, el que recibe financiación pública y privada»⁴⁴. Con base en ello, concluye la autora que la Ley está lejos de cumplir con los requisitos comunitarios y que «toda esta falta de claridad se debe, entre otros motivos, a que no se sabe con exactitud en qué consiste este servicio público, que, al aparecer definido de una forma tan imprecisa, en principio permitiría que cualquier programa pudiera incluirse en el mismo»⁴⁵. Veamos si ello es así o si, por el contrario, es posible hacer una lectura distinta que permita sostener la compatibilidad de la Ley con los principios comunitarios aplicables en materia de ayudas de Estado. Para ello es preciso exponer, primero, cuál es el marco «normativo»⁴⁶ establecido por la Comisión Europea en la Comunicación citada.

⁴³ *Op. cit.*, pág. 309.

⁴⁴ *Op. cit.*, pág. 311.

⁴⁵ *Op. cit.*, págs. 311 y 313. La crítica de S. MEDINA GONZÁLEZ está expuesta con muchos matices y sólidos argumentos, cuya exposición he tenido que eludir en pro de la brevedad. Es un excelente trabajo a cuya lectura atenta me permito invitar al lector.

⁴⁶ Al tratarse de una Comunicación carece de valor normativo, en sentido estricto, pero tiene valor interpretativo al contener, según reza en su apartado 4, los principios que la Comisión deberá seguir en su aplicación del artículo 87 y del apartado 86 del Tratado. Con posterioridad a esta Comunicación, la Comisión ha aprobado otra que lleva por título *Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2005/C297/04)*. Esta Comunicación, que, según se declara en su apartado segundo, tiene por objeto precisar las condiciones en las que las ayudas estatales pueden ser consideradas compatibles con el mercado de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, no resulta, sin embargo, de aplicación al servicio público de radiodifusión, al que se le sigue aplicando la Comunicación de 2001, a la que la propia Comunicación de 2005 se remite. Con ello quiero poner de manifiesto que la Comisión mantiene para la radio y la televisión criterios de interpretación de los artículos 86 y 87 del Tratado, y de la jurisprudencia comunitaria existente sobre los mismos, distintos a los que se aplican a otros sectores.

- ii) *Derecho comunitario sobre las ayudas estatales al servicio público de radiodifusión y análisis de la compatibilidad de la Ley española con el mismo.*

En mi opinión, para entender el tratamiento especial que la Comisión Europea da a las ayudas de Estado con las que se financian la radio y la televisión públicas hay que partir del dato de que, para la Comisión, esta modalidad de radiotelevisión desempeña un importante papel en la sociedad. En este sentido, en la Comunicación se afirma que:

«El servicio público de radiodifusión, aunque de indudable importancia económica, no es comparable al servicio público en cualquier otro sector económico. No existe ningún otro servicio que, simultáneamente, tenga un acceso tan amplio a la población, proporcione tal cantidad de informaciones y contenidos y, de este modo, transmita las opiniones individuales y la opinión pública e influya tanto en las mismas.

Tal y como afirmó en su momento el Grupo de alto nivel de política audiovisual presidido por el entonces Comisario Sr. Oreja, la radiodifusión pública “tiene un importante papel: fomentar la diversidad cultural de cada país, ofrecer programas educativos, informar objetivamente a la opinión pública, garantizar el pluralismo y facilitar de forma democrática y gratuita entretenimiento de calidad”.

Además, de modo generalizado, la radiodifusión se considera una fuente de información fiable, e incluso la principal para una parte muy considerable de la población. Enriquece así el debate público y, en último término, garantiza a todos los ciudadanos un grado equitativo de participación en la vida pública»⁴⁷.

Un segundo dato que, en mi opinión, conviene poner de relieve es que la Comisión Europea considera que el sistema de doble financiación de la radiotelevisión pública es compatible con la libre competencia, siempre que aquélla no afecte a ésta en una medida contraria al interés comunitario. Así pues, será *el efecto* que produce dicha financiación y no *el objeto* financiado el que determinará si el sistema es o no contrario al Derecho comunitario⁴⁸. Vale la pena transcribir el párrafo de la Comunicación que así lo pone de manifiesto:

⁴⁷ Apartados 6-8.

⁴⁸ En este sentido, se dice en la Comunicación que «sólo el efecto, y no el objeto de la intervención pública es determinante a la hora de valorar su carácter de ayuda estatal con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87».

«Como se señala en el Protocolo: “Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión...”. La Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa [COM, 2000], precisa que: “La elección del sistema de financiación es competencia del Estado miembro, y no puede plantearse en principio ninguna objeción a la elección de un sistema de doble financiación (que combine fondos públicos e ingresos de publicidad) en vez de un solo sistema de financiación (solamente fondos públicos) mientras no se afecte a la competencia en los mercados pertinentes (a saber, publicidad, y adquisición o venta de programas) en una medida contraria al interés comunitario”»⁴⁹.

Ahora bien, y dicho todo ello, la Comisión Europea es consciente —y así lo ha manifestado— de que, con carácter general, la financiación pública de la radio y la televisión puede falsear la competencia⁵⁰.

Es a partir de esa constatación, y también, obviamente, de las quejas presentadas a lo largo de los años por las televisiones privadas, cuando la Comisión decide aprobar un instrumento que contenga los principios a aplicar, en cada caso concreto⁵¹, para saber si se cumplen o no los requisitos que, según la jurisprudencia del TJCE, han de darse para que una ayuda pública pueda considerarse incluida en la excepción del artículo 86.2 del Tratado. Esos requisitos son tres: i) que el servicio en cuestión pueda ser considerado realmente como un servicio de interés económico general y que esté definido claramente como tal por el Estado miembro (definición oficial o formal de la actividad como servicio económico de interés general); ii) que el Estado encargue, explícitamente, a la empresa u organismo financiado la prestación de dicho servicio (encomienda o encargo de la misión consistente en prestar el servicio), y iii) que la aplicación de las normas de competencia del Tratado obstaculice el cumplimiento de la misión específica de servicio público asignada a la empresa u organismo en cuestión, de tal manera que se justifique el otorgamiento de la ayuda pero que, al mismo tiempo, dicha ayuda, esto es, la excepción a dichas normas, no obstaculice el desarrollo de los intercambios en una medida contraria al interés comunitario (proporcionalidad de la ayuda pública)⁵².

⁴⁹ Apartado 46 de la Comunicación.

⁵⁰ Así lo entiende también el TJCE, que ha manifestado que, en general, la financiación estatal de los organismos públicos de radiodifusión influye en el comercio entre Estados miembros. Vid. apartado 18 de la Comunicación, que cita los siguientes Asuntos resueltos por el TJCE: 730/79, *Philip Morris Holland contra Comisión*; C-303/88, *Italia contra Comisión*; C-156/98, *Alemania contra Comisión*.

⁵¹ «... en cada situación en un momento y un lugar determinados», como se dice en el apartado 60 de la Comunicación.

⁵² La exposición que acabo de hacer de los tres requisitos no sigue, en su literalidad, el apartado 29 de la Comunicación que los enuncia. Deliberadamente, he preferido expresar-

Estos tres requisitos han sido, a su vez, interpretados por la Comisión en el sentido siguiente:

- Definición de la misión de servicio público.

Éste es, para mí, el apartado más oscuro de la Comunicación y el que puede llevar, fácilmente, a la confusión. En efecto, por un lado, la Comisión dice que cabe que el Estado haga una definición oficial del servicio público (más exactamente, de la misión de servicio público) «amplia», entendiendo por tal aquella que «confíe a un operador determinado la tarea de ofrecer una programación equilibrada y variada, acorde con su función, *manteniendo al mismo tiempo un cierto nivel de audiencia*»⁵³. «Dicha definición —seguirá diciendo la Comisión— sería coherente con el objetivo de garantizar la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y garantizar el pluralismo, incluida la diversidad cultural y lingüística». Y, lo que es más importante, esa definición —dirá la Comunicación— cabe considerarla legítima con arreglo al apartado 2 del artículo 86⁵⁴.

Ahora bien, y dicho ello, la Comisión, por otro lado, también declara —siempre refiriéndose a «la definición de misión de servicio público»— que dicha definición «debe ser tan exacta como sea posible. No debe dejar ninguna duda sobre si el Estado miembro pretende que se incluya o no en la misión de servicio público determinada actividad realizada por el operador al que se encomienda dicha misión. A falta de una definición clara y precisa de las obligaciones impuestas al organismo público de radiodifusión, la Comisión no estaría en condiciones de llevar a cabo las tareas que le asigna el apartado 2 del artículo 86, y no podría, por lo tanto, conceder ninguna excepción en virtud de dicha disposición»⁵⁵. La Comisión insistirá, más adelante, en que «la clara determinación de las *actividades* incluidas en la misión de servicio público es también importante para que los operadores privados planifiquen sus actividades», así como que «la misión de servicio público “debe ser inequívoca” a fin de garantizar la viabilidad del control eficaz de su cumplimiento por parte de las autoridades de los Estados miembros»⁵⁶.

¿En qué quedamos, pues, en que la definición del servicio público puede ser tan amplia que basta con referirla a la emisión de una programación equilibrada y variada que satisfaga las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad, o, por el contrario, tiene que ser «exacta», «clara», «precisa» e «inequívoca», de tal manera que «no debe dejar ninguna duda sobre si el Estado miembro pretende que se incluya o no en la misión de servicio público determinada actividad»?

Como puede verse, el texto de la Comunicación no brilla por su clari-

los en los términos expuestos, en lugar de transcribir literalmente el párrafo citado, en un intento de dotar de claridad un texto que, en mi opinión, es bastante oscuro y confuso.

⁵³ La cursiva no está en el texto.

⁵⁴ Apartado 33.

⁵⁵ Apartado 37.

⁵⁶ Apartados 38 y 39.

dad, lo que es muy lamentable, tratándose —como se trata— de una cuestión tan importante para las televisiones públicas, desde luego, pero más aún para las privadas, a las que dicho régimen, claramente, perjudica. Una posible interpretación de la Comunicación en este punto, que permita superar esa aparente contradicción que acaba de ponerse de manifiesto, se apoyaría, en mi opinión, en las dos siguientes consideraciones: por un lado, entender que cuando la Comisión se refiere a la definición «amplia» del servicio público y ejemplifica la que podría considerarse como tal, estaría aludiendo a que los Estados miembros tienen el deber de definir la prestación que es objeto del servicio público en unos términos tales que permitan reconocer en él «un servicio económico de interés general», en el sentido comunitario del término. Así cabe deducirlo del siguiente párrafo, contenido en el apartado 33 de la Comunicación:

«La definición de misión de servicio público incumbe a los Estados miembros... En general, esta competencia debe ejercerse teniendo en cuenta el concepto comunitario de “servicio económico de interés general”. Sin embargo, dada la naturaleza específica del sector de la radiodifusión, y teniendo en cuenta las disposiciones interpretativas del protocolo, cabe considerar legítima con arreglo al apartado 2 del artículo 86 una definición “amplia”...».

A continuación, y como ya he adelantado, la Comisión llega a concretar en qué podría consistir esa definición amplia, considerando como tal aquella que identifica la prestación del servicio con la *oferta* de una *programación* equilibrada y variada que sea coherente con el objetivo de garantizar la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales y manteniendo, al mismo tiempo, un cierto nivel de audiencia. Dicho ello, cabría entender que esa amplitud en la definición del objeto del servicio (*ofrecer* al público una *programación* variada y equilibrada que satisfaga las necesidades ya citadas) no sería incompatible con una obligación para los Estados de concretar —ahora sí, de la manera más clara y precisa posibles— el tipo de *actividades* que forman parte de la misión de servicio público. Aquí podría estar, en mi opinión, la clave para comprender el distinto alcance que la Comunicación ha dado a la obligación de la que denomina «definición oficial» de la misión de servicio público. Es decir, en la distinción entre programación y actividades, o, dicho de otra manera, y ésta sería la segunda consideración a la que me he referido antes, en entender que el objeto o misión de servicio público, a definir por los Estados miembros, no se agota en el concepto de programación. A este respecto, es muy significativo que aunque la Comisión identifique el servicio de radiodifusión con la «oferta de una programación equilibrada y variada» capaz de garantizar la satisfacción de determinadas necesidades del público, inmediatamente después aclara que «la misión de servicio público podría incluir ciertos servicios que no son “programas” en el sentido tradicional, como por ejemplo,

los servicios de información en línea, en la medida en que subvienen —teniendo también en cuenta el desarrollo y la diversificación de actividades de la edad digital— las mismas necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad»⁵⁷.

Es más, cuando, en el apartado 36 de su Comunicación, la Comisión pone dos ejemplos de lo que no cabría calificar como misión de servicio público, no va a referirse a programas concretos, ni tampoco a contenidos concretos, sino que dirá que se cometería un error manifiesto si la definición de servicio público incluyera «actividades» de las que no pudiera razonablemente considerarse que satisfacen las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad, como sería el caso de «el comercio electrónico» y de «la venta de espacios publicitarios»⁵⁸. Más adelante, la Comisión reitera la necesidad de separar o distinguir entre *actividades* de servicio público y *actividades* que no son de servicio público⁵⁹, y cuando, refiriéndose al requisito de la proporcionalidad, que analizaré más adelante, vuelve a suministrar algún ejemplo de lo que puede considerarse como una actividad que no es de servicio público, se refiere al supuesto de «costes enteramente atribuibles a actividades de servicio público y que al mismo tiempo benefician también a actividades comerciales», como sería el caso, continúa diciendo, de «un programa emitido dentro de la misión de servicio público, pero también vendido a otros operadores»⁶⁰. Es decir, para la Comisión —en este ejemplo—, la actividad que no es de servicio público sería la venta del programa a terceros. No es, pues, el contenido del programa lo que le hace ser o no de servicio público, sino que desde el momento en que su emisión —por lo demás, gratuita y universal— se integra en esa oferta equilibrada y variada, que en su conjunto satisface las necesidades del público, sería, en todo caso, de servicio público. Por el contrario, la actividad que no es de servicio público sería la explotación de ese producto, a través, por ejemplo, de su venta a otras televisiones públicas o privadas.

En mi opinión, pues, cuando la Comisión exige a los Estados miembros que definan de forma inequívoca, clara y precisa la misión de servicio público, no se está refiriendo a los programas, y ello, probablemente, porque entiende que es imposible distinguir radicalmente los programas que son de servicio público de los que no lo son⁶¹. Es decir, desde el momento en que la propia UE considera, como, por lo demás, es lógico, que el entreteni-

⁵⁷ Apartado 34.

⁵⁸ Respecto de la publicidad, literalmente se dice en el apartado 36 de la Comunicación que «... si bien los operadores de servicio público pueden realizar actividades comerciales tales como la venta de espacios publicitarios para obtener ingresos, dichas actividades no pueden *en principio* considerarse parte de la misión de servicio público». La cursiva es mía.

⁵⁹ Apartados 37, 38, 49, 53, 55, 56, 57...

⁶⁰ Apartado 56.

⁶¹ Sobre ello llamó hace tiempo la atención S. MUÑOZ MACHADO (*Servicio público y Mercado. La Televisión*, tomo III, Civitas, 1998, pág. 201). Aunque, por un lado, el autor manifiesta que la excepción del artículo 86.2 del Tratado «tan sólo podría aplicarse al limitado reducto de los programas de servicio público», por otro, reconoce que la distinción de los programas que son de servicio público de los que no lo son siempre planteará problemas.

miento también forma parte de la misión a cumplir por las radios y televisiones públicas, no es fácil distinguir, con precisión, y por la sola referencia a sus contenidos, entre programas de servicio público y los que no lo son. Si el entretenimiento no formara parte de las prestaciones propias del servicio, sería más sencillo trazar una línea —siempre complicada y discutible— entre programas de servicio público y de no servicio público. Quiero decir que no sería difícil ponerse de acuerdo en que son de servicio público, por ejemplo, los informativos, los documentales, los que garantizan el derecho de acceso, el cine, el teatro, los conciertos, el deporte, y otros de contenidos similares. Por el contrario, no lo serían, por ejemplo, los *reality shows*, los concursos carentes de contenido cultural o los programas del «corazón». Ahora bien, como digo, el puro entretenimiento también forma parte del servicio de interés general o público y, por lo tanto, en principio, no parece que tengan que excluirse del servicio público los programas del tipo que acabamos de citar; eso sí, y como se ha dicho desde la UE, siempre que se hagan con calidad y sin olvidar que la programación tiene que responder siempre a la finalidad de satisfacer las necesidades sociales, democráticas y culturales de los ciudadanos⁶².

A la luz de lo expuesto, podría entenderse que, para la Comisión, el servicio público de radio y televisión se definiría a través de dos elementos inseparables: una prestación determinada y un modo —también determinado— de llevarla a cabo. La prestación sería la oferta de una programación variada y equilibrada; y la forma de llevarla a cabo consistiría en que esa programación fuese de calidad y estuviese hecha desde el respeto al pluralismo y la diversidad cultural y lingüística de la sociedad; que fuese idónea para satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales y que a la misma pudiera acceder todo el público, en términos no sólo geográficos, sino también de capacidad económica y de nivel cultural. Siendo ello así, se entendería que la distinción *clara y precisa* de la misión de servicio público —a efectos de determinar si estamos o no ante un servicio público a los efectos del art. 86.2 del Tratado— no se refiera a programas concretos, sino a actividades. Los programas emitidos dentro de esa oferta que, en conjunto, sea capaz de cumplir los requisitos mencionados serían todos de servicio público, según la Comisión, salvo —en mi opinión— que el programa sea, en sí mismo, una actividad comercial (por ejemplo, un programa de «tele-tienda»). Por el contrario, donde puede y debe diferenciarse será en el tipo de actividades. Y así, según hemos visto, no serán actividades de servicio público ni la venta de programas ni la venta de espacios publicitarios.

⁶² A propósito de los programas del «corazón», personalmente, soy contraria a que una televisión pública los emita, incluso aunque lo haga con calidad y respetando la Constitución, mucho más si tenemos en cuenta que se trata de un tipo de programas ofrecidos hasta la saciedad por las diferentes cadenas privadas. Ahora bien, y dándose el presupuesto de que esté hecho con calidad y respetando la Constitución, ¿podría alegarse, a favor de que no se emitan en las radios y televisiones públicas, que este tipo de programas no satisfacen necesidades sociales? A mí, personalmente, me costaría argumentarlo a la vista de la audiencia que tienen.

Si fuese correcta la interpretación que vengo haciendo de la Comunicación, la Ley 17/2006 habría cumplido con la exigencia comunitaria ya que, por un lado, en su artículo 2, establece una definición del objeto de las prestaciones que coincide, sustancialmente, con la definición «amplia» que ofrece la propia Comunicación y que ha quedado transcrita en páginas anteriores. Según el artículo 2.1 de nuestra Ley:

«El servicio público de la radio y la televisión de titularidad del Estado es un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas que tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española; difundir su identidad y diversidad culturales; impulsar la sociedad de la información; promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos».

A continuación, con algo más de precisión, la Ley especifica las *actividades* concretas que forman parte del servicio público, a saber: la producción de contenidos y la edición y difusión de canales generalistas y temáticos, en abierto o codificados, en el ámbito nacional e internacional, así como la oferta de servicios conexos e interactivos, orientados a los fines mencionados en el apartado anterior (art. 2.2). Y, por último, establece que el servicio tendrá por objetivo alcanzar una cobertura universal (art. 2.3). Además de todo ello, y como veremos en el apartado siguiente, al atribuir a la Corporación RTVE la gestión del servicio público, la Ley define, a lo largo de 19 apartados, los distintos aspectos en los que se concreta la función de servicio público.

A la luz de lo expuesto, cabría concluir que la Ley cumple con el primer requisito establecido por la Comisión en su Comunicación, relativo a la definición «oficial» del servicio público, lo que no significa que una mayor concreción no sea posible ni deseable. Antes al contrario, y como también veremos inmediatamente, ésa es una tarea imprescindible para que pueda existir un verdadero control del cumplimiento efectivo de la misión de servicio público. Sin embargo, también creo que existen instrumentos más adecuados para ello que la Ley, como son el mandato-marco de las Cortes a la Corporación y, sobre todo, el contrato-programa, que, aparte de determinar «*los objetivos específicos a desarrollar por la Corporación RTVE*», como prevé el artículo 32.1.a), debería descender al detalle e incluir directrices concretas del tipo de programas que en todo caso deberán emitirse, así como de los que en ningún caso pueden tener sitio en una televisión pública. Más concretamente, deberían especificarse, en mi opinión, los porcentajes de tiempo de emisión que deben cubrirse con informativos, debates o programas culturales y, más aún, exigir que, a su vez, un porcentaje impor-

tante de los mismos se emita en un horario razonable y accesible a la mayor parte del público.

- Misión encomendada y supervisión del efectivo cumplimiento de la misma por un organismo independiente.

Este segundo requisito no plantea, a mi entender, problemas de interpretación. Consiste, según la Comunicación, por un lado, en encomendar la misión de servicio a una o varias empresas, a través de un instrumento oficial (legislación, contrato o pliego de condiciones)⁶³, y, por otro, en garantizar que, efectivamente, la empresa en cuestión lo preste en los términos previstos en el instrumento a través del cual se realiza la encomienda o encargo de prestar el servicio público⁶⁴. Los Estados miembros son libres de elegir el mecanismo para garantizar el control eficaz del efectivo cumplimiento de las obligaciones de servicio público, pero, según la Comisión, sólo podrá entenderse que el mecanismo elegido es válido, en el sentido de capaz de desempeñar eficazmente la función supervisora, si es independiente de la empresa encargada del servicio⁶⁵.

También en este punto, creo que puede decirse que la Ley española cumple con el requisito comunitario, ya que, en primer lugar, encomienda a la Corporación RTVE la gestión directa del servicio y concreta la función de servicio público en diecinueve tareas de la más variada índole, pero todas de interés general (art. 3). El hecho de que la mayor parte de ellas esté definida de forma general y abstracta (garantizar la información objetiva, veraz y plural, facilitar el debate democrático, promover la diversidad lingüística, promover la participación democrática mediante el ejercicio del derecho de acceso, etc.) no desvirtúa, en mi opinión, lo que acabo de decir, pues, como ya he adelantado, serán —deberían ser— otros instrumentos los que especifiquen y concreten esas misiones convirtiéndolas en verdaderas obligaciones de servicio público y permitiendo, por su concreción, el control de su cumplimiento efectivo. En mi opinión, por ejemplo, no se habrá alcanzado el grado de concreción necesario, respecto de la promoción lingüística, si no se concreta qué tiempos de emisión o qué espacios han de hacerse en la lengua propia de las Comunidades Autónomas⁶⁶; o, respecto de la función relativa a la cobertura internacional, si no se concreta qué tipo de programas han de emitirse, o cuáles no deberían emitirse nunca, si se quiere cumplir con los fines de proyectar hacia el exterior las lenguas y culturas españolas y atender adecuadamente a los ciudadanos españoles en el extranjero, tal y como dice el artículo 3.g). Como ya he dicho, creo que hay instrumentos más adecuados que la Ley para llevar a cabo esa necesaria tarea de definir de forma concreta las obligaciones de servicio público⁶⁷.

⁶³ Apartado 40.

⁶⁴ Apartado 41.

⁶⁵ Apartado 42.

⁶⁶ La Ley, por su parte, ya concreta que las desconexiones territoriales de RTVE se harán en la lengua propia de las CC.AA. (art. 7.4).

⁶⁷ Piénsese, por ejemplo, en el derecho de acceso. La Ley lo considera, de forma general

En segundo lugar, y respecto de la otra condición establecida por la Comisión —la supervisión por un órgano independiente—, como ya he dicho, la Ley —formalmente— cumple el requisito al atribuir a una autoridad audiovisual la supervisión del cumplimiento de la misión de servicio público. Ahora bien, que sea o no independiente (deducimos que va a serlo porque así la califica la Exposición de Motivos, y no ningún precepto de la Ley) dependerá, como dije en su momento, y a ello me remito ahora, de la configuración que se haga de la misma; especialmente de la forma de elección y las causas de cese de sus miembros; de las facultades que se le atribuyan y, como siempre, de la integridad y la profesionalidad de las personas que formen parte del organismo en cuestión.

- Financiación y prueba de proporcionalidad.

Respecto de este tercer requisito, como ya adelanté, la Comisión parte de la afirmación de que los Estados son libres de elegir un sistema de financiación única (fondos públicos) o doble (fondos públicos e ingresos comerciales), pero que es a ella a quien le corresponde comprobar si las excepciones al régimen general de ayudas afectan o no a la competencia; en concreto, examinando si la medida adoptada no es desproporcionada⁶⁸. Pues bien, para llevar a cabo esa evaluación son necesarias, según la Comisión, «una definición clara y precisa del concepto “misión de servicio público” y una separación clara y adecuada entre las actividades de servicio público y las actividades que no son de servicio público»⁶⁹. Respecto de este segundo elemento, y refiriéndose en concreto a su cumplimiento en el servicio de radiodifusión, la Comisión advierte que si bien la separación de cuentas no plantea problema alguno en el apartado de los ingresos, «puede resultar difícil o incluso *inviabile*» por lo que respecta a los costes. Esto obedece, en palabras de la Comisión, a que en este sector «los Estados miembros pueden considerar que toda la programación de los operadores se incluye en la misión de servicio público, pero admiten su explotación comercial. Esto es, actividades diferentes comparten en gran medida las mismas fuentes de financiación».

Dicho en otras palabras, el coste de producir un programa de servicio público *que se emite* en una televisión pública —por ejemplo, una serie de documentales o una telenovela— es inseparable del coste de producir ese programa *que se vende* a otra televisión. La primera sería una actividad de servicio público; la segunda, no. Ante ello, concluye la Comisión que en «el lado de gasto, deben determinarse con claridad los costes específicos de las

y abstracta, como un objeto y función propios del servicio público y encomienda a RTVE su garantía —arts. 2.1 y 3.2.d)—; dando un paso más, define sus aspectos generales (art. 28), pero deja su regulación concreta a las instrucciones y Reglamento que han sido aprobados recientemente por el Consejo de Administración, como tuvimos ocasión de exponer.

⁶⁸ La prueba —dirá la Comisión— es de carácter «negativo»: examina si la medida adoptada no es desproporcionada (apartado 47).

⁶⁹ Apartado 49. Más adelante puede leerse: «es necesaria una separación de cuentas que permita a la Comisión realizar su prueba de proporcionalidad».

actividades ajenas al servicio público. Además, siempre que los mismos recursos —personales, equipo, material fijo, etc.— se utilicen para llevar a cabo tareas de servicio público y tareas ajenas al mismo, sus costes deben asignarse a partir de la diferencia en los costes totales para la empresa con y sin actividades de servicio público». Para ello —dirá la Comisión— hay que pensar en una hipotética situación en la que se interrumpieran las actividades que no son de servicio público, de tal manera que los costes evitados serían los que habría que asignar a las actividades de «no servicio público»⁷⁰. Llegados a este punto, la Comunicación culmina con un párrafo en el que, en mi opinión, se encuentra la clave de todo este texto. Vale la pena transcribirlo:

«Esto implica que, contrariamente al planteamiento generalmente empleado en otros servicios públicos, los costes enteramente atribuibles a actividades de servicio público y que al mismo tiempo beneficien también a actividades comerciales *no tienen por qué repartirse entre ambas actividades, sino que pueden asignarse íntegramente al servicio público*. Éste podría ser el caso, por ejemplo, de los precios de coste de un programa emitido dentro de la misión de servicio público, pero también vendido a otros operadores. El principal ejemplo, sin embargo, sería el de la audiencia, que se genera tanto para cumplir la misión de servicio público⁷¹ como para vender espacios publicitarios. Una distribución exhaustiva de los costes entre ambas actividades podría resultar arbitraria y carecer de sentido»⁷².

En esto queda, pues, la separación de cuentas por lo que a costes se refiere: todos los costes de los programas que se emiten en la radio y televisión públicas pueden considerarse, en principio, como costes del servicio público, mientras que serán costes imputables a las actividades «de no servicio público» aquellos que se hubieran evitado si dichas actividades —por ejemplo, la comercialización de los programas— no se hubieran llevado a cabo. El último paso en esta argumentación vendrá dado por el razonamiento siguiente, que también me parece importante transcribir:

«Al realizar la prueba de la proporcionalidad, la Comisión parte del principio de que dicha financiación suele ser

⁷⁰ Nota a pie de página núm. 19 de la Comunicación. Su tenor literal, que pretende aclarar el texto anotado, es el siguiente: «Esto supone una referencia a la hipotética situación de que se interrumpieran las actividades no de servicio público: los costes así evitados representarían la cuantía de los costes comunes que deben asignarse a actividades no de servicio público».

⁷¹ Se está aceptando, pues, que generar audiencia —lo cual se suele conseguir con programas de puro entretenimiento y hechos al gusto de un público numeroso— también es una misión de servicio público.

⁷² Apartado 56.

necesaria para que la empresa en cuestión pueda asumir sus obligaciones de servicio público. No obstante, para superar esta prueba, es preciso que las ayudas estatales no sobrepasen los costes netos derivados de la función de servicio público, teniendo asimismo en cuenta los demás ingresos directos o indirectos procedentes de dicha función. Por lo tanto, el beneficio neto que las actividades no de servicio público obtienen de la actividad de servicio público se tendrá en cuenta a la hora de evaluar la proporcionalidad de la ayuda».

A la luz de lo expuesto, creo que estamos en condiciones de comprender por qué el legislador español ha definido el coste neto como la diferencia entre los costes «totales» de cada sociedad y todos sus ingresos, a excepción —claro está— de la aportación presupuestaria. Ello puede explicarse, en mi opinión, porque la Comisión ha elaborado un concepto «integral» de *actividad de servicio público*, susceptible de abarcar, en principio, toda la programación de una radio o televisión pública, así como su producción, hasta el punto de que, a la hora de suministrar ejemplos de actividades «de no servicio público», sólo cita el comercio electrónico o la venta de espacios publicitarios o programas, esto es, actividades estrictamente comerciales. Y, sobre todo, porque en la Comunicación se mantiene una concepción tan amplia de la actividad de servicio público que, a la hora de definir qué debe computarse como costes del servicio público, permite contabilizar los gastos de producción de programas que van a venderse a otros operadores o que se hacen para captar audiencia, que es también, según la Comisión, y como hemos visto, una forma de cumplir con la misión de servicio público. Ahora bien, lo que también dice la Comunicación, y no ha tenido, sin embargo, reflejo en la Ley 17/2006, es que en la contabilidad hay que asignar como costes de actividades que no son de servicio público los que se hubieran evitado de no haberse realizado actividades de dicha naturaleza (en el ejemplo de la Comunicación, los gastos incurridos por la venta a terceros de los programas emitidos en la radio o la televisión públicas). La Ley (art. 33) habla de los costes *totales de cada sociedad* y, sin embargo, según la Comunicación, no deberían ser los costes *totales de cada sociedad*, ya que éstos incluyen los gastos de comercialización de los programas, sino sólo los costes totales en que haya incurrido cada sociedad en concepto de *prestación del servicio público*, noción ésta que ya no incluiría los gastos derivados de las actividades que no son de servicio público.

Después de todo cuanto se ha dicho, y volviendo a la Ley 17/2006, creo que podemos concluir que, de acuerdo con la citada Ley, que a su vez sería conforme con el Derecho comunitario —siempre que los costes se computen con los criterios establecidos por la Comisión, esto es, excluyendo los imputables a actividades que no son, en sentido estricto, de servicio público—, la asignación presupuestaria puede cubrir íntegramente, pero no más, el coste *total* en el que la cadena de televisión o la emisora de radio haya incurrido al cumplir con la misión que tiene encomendada de prestar el servi-

cio público, y ello, una vez que a dicho coste se le reste lo que recibe por ingresos comerciales de distinta índole (publicidad, venta de programas, venta de ediciones musicales o audiovisuales, etc.).

Como puede observarse, en las páginas que preceden me he limitado a estudiar la cuestión relativa a la compatibilidad de la Ley 17/2006 con el Derecho comunitario sobre ayudas públicas, pero no he analizado, ni cuestionado, la concepción que la Comisión mantiene en su Comunicación acerca de la aplicación del citado Derecho al sector de la radio y la televisión. A este respecto, y para no extenderme más, me limitaré a hacer dos consideraciones. En primer lugar, llama la atención el hecho de que en la jurisprudencia comunitaria existan dos formas de aplicar el propio concepto de ayuda de Estado. En efecto, en su sentencia de 10 de mayo de 2000 (asunto T-46/97, SIC), el Tribunal de Primera Instancia anuló una resolución de la Comisión que había considerado que las ayudas a la empresa pública de televisión portuguesa no eran ayudas estatales porque la cuantía de las compensaciones otorgadas no sobrepasó lo necesario para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público. El Tribunal, pues, rectificó el criterio de la Comisión y anuló su Decisión por considerar que el hecho de que la concesión de dichas dotaciones tuviera por único objeto compensar los costes adicionales de las obligaciones de servicio público asumidas por RTP no puede excluir las de la calificación de ayudas con arreglo al artículo 92 del Tratado, así como que el concepto de ayuda es «un concepto objetivo» que está en función únicamente de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas, ventaja que se obtendría por el solo hecho de recibir la ayuda pública. Una vez sentado que se trata de una ayuda, habrá que examinar si está o no dentro de las excepciones del Tratado. Por el contrario, en sentencias posteriores —no referidas a la radio o la televisión— (puede citarse, por todas, la STJCE de 24 de julio de 2003, asunto 280/00, *Altmark Trans*), el Tribunal abandona ese concepto de ayuda estatal y establece que si una intervención estatal constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público, de forma que la empresa que la recibe no goza, en realidad, de una ventaja financiera y no tiene, por tanto, el efecto de situarla en una posición competitiva más favorable respecto de las competidoras, entonces no es una ayuda y no será necesario, por consiguiente, entrar a analizar si está o no dentro de las excepciones. En esta sentencia, y en otras posteriores que siguen este criterio —ninguna, como digo, referida a la radiodifusión—, se establecen cuatro requisitos para que pueda considerarse que una medida pública no entra en el concepto de ayuda estatal prohibida por el Tratado, a saber: encomienda de obligaciones de servicio público, claramente definidas, a la empresa beneficiaria; determinación previa, objetiva y transparente de los parámetros de cálculo de la compensación; que la compensación no supere el nivel necesario para cubrir total o parcialmente la prestación del servicio público; y, para el caso de que la empresa no haya sido elegida en un procedimiento de contratación pública, que la cuantía de la compensación se calcule sobre la base de un análisis de los costes que una empresa

media, bien gestionada y adecuadamente equipada habría soportado para cumplir con la misión de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. Pues bien, basta comparar estos requisitos con los establecidos por la Comisión en su Comunicación sobre ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión para concluir que no son los mismos, lo que no significa que vaya a seguir siendo así siempre, ya que habrá que esperar a la primera ocasión que los Tribunales comunitarios tengan de pronunciarse sobre ayudas de Estado a la radio y la televisión para saber si seguirán manteniéndose o no las diferencias en la aplicación del Derecho comunitario para este sector⁷³.

En segundo lugar, y volviendo a la Comunicación que aquí hemos analizado, tras la lectura de la misma se tiene la impresión de que toda esta concepción, en virtud de la cual los criterios con los que se aplica el Derecho comunitario de las ayudas estatales al sector de la radio y la televisión no pueden ser los mismos que los que se aplican al resto de los servicios de interés general, vendría justificada a partir de la constatación de que, en este ámbito, es imposible distinguir lo que es servicio público de lo que no lo es. Esta concepción deja, en el fondo, un cierto sabor a derrota, pues sería algo así como pensar que, puesto que es muy complejo distinguir, hay que renunciar a aplicar, en este sector, las reglas generales sobre ayudas públicas, con el consiguiente perjuicio a las empresas privadas. Es verdad, como he dicho en páginas anteriores, que es muy difícil distinguir entre programas de servicio público y programas que no lo son, pero también creo, y así lo he expuesto igualmente en este trabajo, que un mayor grado de concreción es posible y que, además, sin duda, hay programas que, no tanto por su contenido —que también—, sino, sobre todo, atendiendo, conjuntamente, a su contenido y a la forma de hacerlos, bajo ningún concepto podrían considerarse como de servicio público. Así pues, entiendo, por todo ello, que la Comisión Europea podría ser más exigente con los Estados miembros a la hora de examinar si sus ayudas a la radio y a la televisión públicas se justifican, realmente, por la prestación de un verdadero servicio al público.

4. BREVE RECAPITULACIÓN

A la vista de todo lo expuesto, cabe concluir, en mi opinión, que la tan esperada y cinematográficamente elogiada reforma de la radio y la televi-

⁷³ A este respecto, no me parece que aclare la cuestión la Decisión de la Comisión 2006/513/CE, de 9 de noviembre, sobre incompatibilidad con el Mercado Común de la ayuda estatal concedida por Alemania a favor de la introducción de la televisión digital terrestre (DVB-T) en Berlín-Brandemburgo. En su apartado 90 puede leerse lo siguiente: «la existencia de ayuda estatal en el presente caso no se cuestionaría si se aplicaran los criterios de la STJCE en el asunto Altmark. No se cumple ninguno de los cuatro requisitos [...]. El Gobierno Federal, sin embargo, alegó la compatibilidad de la ayuda con el artículo 87.3.c) y con el artículo 86.2 del Tratado CE».

sión públicas del Estado, llevada a cabo en esta legislatura, es una reforma «de efectos retardados» o, mejor dicho, una reforma cuyo verdadero alcance sólo se verá con el tiempo⁷⁴. Esto, que, en general, podría decirse de cualquier reforma legislativa, me parece que es especialmente cierto en el caso de la Ley que hemos analizado, y ello porque, una vez aprobada ésta, faltan muchas cosas por hacer; demasiadas, en mi opinión. Las Cortes Generales deberían aprobar, sin más dilaciones, el mandato-marco, sin caer en la fácil tentación de elaborar documentos retóricos y voluminosos y, por el contrario, haciendo un esfuerzo por concretar, lo máximo posible, la definición de los objetivos de servicio público. De esta forma, el Gobierno a su vez estará en condiciones de «hacer sus deberes» y aprobar el contrato-programa, en el que, de verdad e igualmente sin retórica, establezca obligaciones concretas y —¿por qué no también?— prohibiciones concretas de lo que nunca debería emitirse o hacer una televisión y una radio públicas; que imponga restricciones a la publicidad en estos medios (el contribuyente, que ya paga la radio y la televisión con sus impuestos, se merece ver una televisión sin publicidad, o con menos publicidad, o con publicidad que sólo se emita entre espacios y no interrumpa la programación⁷⁵), y, finalmente, que defina, también en términos concretos, los efectos derivados del incumplimiento de las obligaciones previamente impuestas a la Corporación RTVE. El Consejo de Administración, por su parte, deberá aprobar, de acuerdo con los profesionales de la información de estos medios, las normas de organiza-

⁷⁴ Quizás eche en falta el lector, en este trabajo, una opinión personal de la autora sobre cómo son, en la actualidad, la radio y la televisión públicas, en el sentido de si responden o no a las características que, según se ha dicho, justifican su propia existencia. Sin embargo, es algo que, deliberadamente, no he querido hacer, y ello por dos razones: la primera, porque mi conocimiento de la programación de la radio y la televisión es muy superficial, en general, y por comparación con los años anteriores a la reforma, en particular; y la segunda, porque la respuesta a esa cuestión siempre sería muy subjetiva y, por lo tanto, cada uno puede tener la suya, sin que el hecho de que la opinión venga de alguien que, desde hace años, se interesa por la radio y la televisión como fenómeno jurídico, pueda añadir nada. Ello no obstante, creo que si nos limitamos simplemente a «juzgar» por los títulos de los programas y por la descripción que de los mismos hacen las propias cadenas y emisoras y dan a conocer, entre otros sitios, en la prensa diaria y semanal, la imagen que se refleja es, en mi opinión, la siguiente. Por lo que se refiere a RNE, tiene cinco emisoras: Radio 1, emisora generalista y con una red de emisoras territoriales; Radio 3, emisora dedicada a la música; Radio 5, que se define como «todo noticias»; Radio Clásica, dedicada en exclusiva a la música que se conoce con dicho nombre, y Radio Exterior de España, que emite para el extranjero. Además, como es sabido, no tiene publicidad. Por lo que se refiere a TVE, y centrándonos, exclusivamente, en las dos cadenas que se ven en nuestro país, creo, sinceramente, que la programación de la conocida como «La 2» es una programación diferente a la del resto de las cadenas, con programas de contenido cultural, educativo o social —como conciertos, muchos y muy variados documentales, espacios dedicados a las distintas religiones, informativos para sordomudos, etc.— que no son habituales en las otras cadenas, ya sean éstas públicas o privadas. Por ello, podría considerarse que en la suma de TVE1 y La 2 es posible reconocer una televisión de servicio público. Insisto, una vez más, a juzgar por la parrilla de ambas cadenas, y sin entrar a analizar sus contenidos.

⁷⁵ Personalmente, no sólo no tengo nada contra la publicidad, sino que me parece muy atractiva y, en algunos casos, de gran creatividad y expresión artística, pero igualmente pienso que, por respeto a las demás obras, ya sean programas informativos, documentales, cine, concursos o telenovelas, no deberían ser interrumpidas con mensajes comerciales.

ción y funcionamiento de los Consejos de Informativos, un órgano de nueva creación que, sobre el papel, está llamado a ejercer el importante papel de velar por la independencia, la objetividad y la veracidad de los contenidos informativos de la radio y la televisión públicas. Al legislador, por su parte, le incumbe regular la autoridad de supervisión, haciendo de ella un organismo verdaderamente independiente y encomendándole, entre otras facultades, potestad sancionadora sobre la Corporación y, en su caso, sobre las personas físicas que integran su Consejo de Administración. Por último, lo más importante y a la vez más difícil, los políticos han de respetar la neutralidad e independencia de la radio y la televisión públicas —valores esenciales, sin los cuales no se justifica su existencia—, cumpliendo el mandamiento de no interferir en su gestión con presiones y manipulaciones, y, en otro orden de cosas, nombrando para los distintos cargos con responsabilidad en la gestión de la radio y la televisión públicas a personas de excelencia profesional que sean realmente independientes de los partidos y del Gobierno.