

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA NUEVA CORPORACIÓN RTVE

ANGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.- II. MARCO NORMATIVO PREVIO.- 1. La Constitución. 2. Ley 4/1980, Estatuto de RTVE. A. Organización. a) Consejo de Administración. b) El Director General de RTVE. c) Los Consejos Asesores. B. Financiación. 3. La Ley 46/1983, reguladora del tercer canal: las televisiones autonómicas.- III. LA LEY ACTUAL 17/2006, DE LA RADIO Y TELEVISIÓN DE TITULARIDAD ESTATAL.- 1. La radiotelevisión pública como servicio público. A. Obligaciones derivadas de la condición de servicio público para RTVE. B. El Mandato Marco. C. Los Contratos Programa. D. El Derecho de Acceso.- IV. RÉGIMEN DE LA CORPORACIÓN RTVE.- 1. Naturaleza jurídica. 2. Estructura de la Corporación RTVE. 3. Régimen jurídico.- V. ORGANIZACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE.- 1. Consejo de Administración. A. Composición, elección y cese de sus miembros. B. Funciones.- 2. El Presidente. A. Nombramiento y cese. B. Funciones.- 3. Consejo Asesor.- 4. Consejo de Informativos. 5. Otros órganos: la Oficina del Defensor del Telespectador y del Radioyente de RTVE.- VI. RÉGIMEN ECONÓMICO.- 1. Régimen de financiación. 2. Régimen patrimonial. 3. Régimen de contratación.- VII. CONTROL EXTERNO.- VIII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Tras más de veintiséis años de vigencia de la anterior Ley por la que se regulaba el servicio público de radio y televisión, ha llegado la esperada Ley 17/2006, de 5 de junio, (LRTVE en lo sucesivo), por la que a partir de ahora van a regirse la radio y televisión de titularidad estatal y que da lugar a la nueva Corporación RTVE.

Sin duda se trata de un tema de gran actualidad y no menor preocupación para todos y cada uno de los sucesivos gobiernos que desde 1991 con la irrupción de las televisiones privadas han visto la imposibilidad de financiar con recursos propios RTVE convirtiéndose en un importante lastre económico en todos y cada uno de los ejercicios presupuestarios.

La nueva LRTVE, siguiendo los considerandos contenidos en el Informe de febrero de 2005 del denominado "Comité de Sabios"¹, ha abordado una reforma que sobre el papel de la Ley parece la solución de los problemas pero que en la realidad ha supuesto más bien una renovación cosmética de la organización que lejos quedará de alcanzar los objetivos que la propia Ley propugna.

¹ Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad estatal creado por Real Decreto 744/2004, de 23 de abril.

II. MARCO NORMATIVO PREVIO

1. LA CONSTITUCIÓN

El régimen jurídico de la radiotelevisión pública tiene en España dos inequívocos puntos de partida, los artículos 20 y 128.2 de la Constitución².

La Constitución en su artículo 20 garantiza los valores de pluralidad, veracidad y accesibilidad, con el fin de contribuir a una opinión pública informada previendo para ello la regulación por ley de la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado.

El medio de comunicación social dependiente del Estado lo ha sido el hasta ahora Ente Público de Radiotelevisión Española. El artículo 20.3 CE no exige el mantenimiento de los medios de comunicación social públicos sino que únicamente trata de garantizar que la organización y gestión de los medios que cada momento dependa de los entes públicos se ajuste a determinados criterios³. Se ha discutido si el Estatuto de RTVE aprobado por la Ley 4/1980 había establecido un monopolio legal de televisión, GONZÁLEZ NAVARRO ya señaló que el Estatuto se limitaba a regular la organización estatal en la materia compatible con la iniciativa privada dado que tal monopolio no tenía cobertura constitucional⁴.

La declaración de la radiotelevisión como servicio esencial de titularidad estatal y el monopolio estatal de la televisión en cuanto a la titularidad, no ya al ejercicio, se ha justificado en el artículo 128.2 CE, por el que "se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica" y "Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general".

Como establece el profesor MUÑOZ MACHADO, "el artículo 128.2 no impone que las reservas al sector público se formulen en régimen de exclusividad. Cuando el legislador así lo acuerde la intervención de los empresarios privados en el mismo ámbito económico requerirá una intervención administrativa previa. Pero es más importante el límite que el propio precepto impone a las operaciones de reserva: debe tratarse de servicios esenciales"⁵. Al respecto de la configuración como servicio público de RTVE, el TC en su STC 12/1982 ya señaló que "la calificación de servicio público es constitucionalmente legítima desde el momento en que el legislador la considera necesaria para garantizar - en términos de igualdad y efectividad - determinados derechos fundamentales de la colectividad, pero no es en absoluto una etiqueta que una vez colocada sobre el medio, permita cualquier regulación de la misma, ya que hay en juego derechos subjetivos - los de comunicar libremente el pensamiento y la información - que la

² J. ESTEVE PARDO "Servicio público de televisión", RAP nº 123, 1990, p.185.

³ J.C. LAGUNA DE PAZ, "Televisión y competencia", La Ley, Madrid, 2000, p.87.

⁴ F.GONZÁLEZ NAVARRO, "Televisión pública y televisión privada", Civitas, Madrid, 1982, pp. 238 y ss.

⁵ S.MUÑOZ MACHADO, "Servicio público y mercado I: Los fundamentos", Civitas, Madrid, 1998, p. 116 y ss.

publicatio limita y sacrifica en favor de otros derechos pero que no puede en modo alguno eliminar" (FJ 6º).

Como señala CHINCHILLA MARÍN, la razón que explica que una cuestión de tal trascendencia, como lo es la reserva al sector público de la radiotelevisión son su sustracción a la iniciativa privada, no diera lugar a debate parlamentario alguno es que la Ley 4/1980 fue fruto del pacto de las fuerzas políticas y el consenso no dejó margen a la discusión de los grandes problemas planteados⁶.

2. LEY 4/1980, EL ESTATUTO DE RTVE

El mandato constitucional de regular estos principios acompañado de la reserva de ley que el mismo artículo 20 CE prevé, se fraguó en la Ley 4/1980, de 10 de enero⁷, por la que se aprobó el Estatuto de la Radio y Televisión (ERTVE en los sucesivos)⁸. Este Estatuto calificaba la radiotelevisión de servicio público esencial de titularidad estatal, declaración adoptada por el legislador sin que la Constitución le obligase a ello, pues en ésta no se contiene ninguna mención explícita a la televisión⁹ pero que ha mantenido la reciente Ley objeto de análisis.

Lo que pretendía el Estatuto era dar una mayor agilidad a la gestión de los servicios públicos de radio y televisión y evitar que el partido en el poder utilizara los medios de comunicación en su exclusivo beneficio,¹⁰ no parece que se consiguiera, siendo algo que vuelve a intentarse nuevamente quince años después, esperemos que con mayor éxito. Ciertamente, la reciente Ley no difiere mucho del ahora derogado ERTVE tanto en lo que respecta a su organización como en lo que se refiere a los principios que deben inspirar su función de servicio público. Sí varía la naturaleza jurídica, el sistema de financiación, el régimen de su patrimonio y algo de su organización. Veamos a continuación brevemente algunos aspectos destacados del Estatuto de RTVE aprobado por la Ley 4/1980, ahora derogada.

A. Organización

Desde el punto de vista organizativo la Ley 4/1980 pasó a configurar RTVE como un Ente Público, una persona jurídica de base fundacional o

⁶ C. CHINCHILLA MARÍN, *"La radiotelevisión como servicio público esencial"*, Tecnos, Madrid, 1988, p.63.

⁷ Sobre el régimen anterior al Estatuto de 1980, véase T. DE LA QUADRA SALCEDO, *"El servicio público de televisión"*, IEAL, 1976 y J. ESTEVE PARDO, *"Régimen jurídico administrativo de la televisión"*, INAP, Madrid, 1984;

⁸ A juicio de S.MUÑOZ MACHADO, *"Servicio público y mercado III: la televisión"*, Civitas, Madrid, 1998, p. 39, el estatuto de RTVE adolece una de gran inconcreción lo que ha generado multitud de problemas especialmente con la venida de las televisiones privadas.

⁹ G. FERNÁNDEZ FARRERES, *"El paisaje televisivo en España"*, Aranzadi, Pamplona, p.20; Al respecto véase también J. ESTEVE PARDO *"Régimen jurídico- administrativo de la televisión"*, INAP, Madrid, 1984. Sobre el régimen jurídico de RTVE, véase también G. ROSADO IGLESIAS, *"La televisión pública en España: régimen jurídico y control,"* Cedecs, Barcelona, 1999

¹⁰ F.GONZÁLEZ NAVARRO, *"Televisión pública y televisión privada"*, Civitas, Madrid, 1982, p.28.

institucional dependiente de la Administración del Estado¹¹, Desde el punto de vista organizativo eran dos sus órganos principales:

a) El Consejo de administración, compuesto por doce miembros elegidos para cada legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado mediante dos tercios, siendo la presidencia del Consejo de administración rotatoria por meses entre sus miembros y con un carácter meramente funcional.

b) El Director General de RTVE, sin duda la figura que más polémica y objeto de crítica ha despertado durante la vigencia del Estatuto, auténtico comisario o delegado gubernamental¹². Nombrado directamente por el Gobierno con un mandato de cuatro años, salvo disolución anticipada de las Cortes, ha constituido el órgano ejecutivo del Ente Público investido de una potestad directiva jerárquica y de una potestad reglamentaria incluso¹³. Esta figura desaparece con la nueva Ley creándose la del presidente de la nueva RTVE de acuerdo con los criterios que ya el PSOE propuso en 2001 como pacto de Estado para reformar RTVE con la finalidad de desgubernamentalizarlo, proponiendo que el nombramiento del Director general fuese realizado por el Congreso con un mayoría de dos tercios y por un período de cinco años¹⁴.

c) Los Consejos Asesores, de RNE y TVE compuestos por veinte miembros cinco entre representantes de los trabajadores, cinco designados por el Instituto de España, cinco de la Administración pública designados por el Gobierno, cinco representantes de CCAA. Los Consejos asesores previstos en el Estatuto RTVE han resultado inéditos, no llegándose a constituir y reunir desde la vigencia del citado estatuto.

B. Financiación

El ERTVE de 1980 hacía referencia clara a la necesidad de equilibrio presupuestario que lamentablemente no se ha dado en los últimos años y que ha desembocado en la situación actual. En cuanto los medios de financiación se limitaba el citado Estatuto a señalar que el Ente público se financiaría con cargo a los presupuestos generales del Estado y mediante los ingresos y actividades que realizase. Sin más especificaciones se estaba en un escenario de monopolio televisivo que no hacía presagiar el descenso de ingresos por publicidad y mucho menos la situación de déficit estructural posterior con la llegada de la competencia televisiva.

¹¹ F.GONZÁLEZ NAVARRO, *“Televisión pública y televisión privada”*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 30 y ss; *“Naturaleza y regulación del ente público RTVE”*, en AAVV *“Homenaje a José Antonio García Trevijano Fos”*, IEAL, Madrid, 1982, pp. 681 y ss. Para ESTEVE PARDO se trataba de una *Sociedad* estatal de las que regulaba la anterior Ley *General* Presupuestaria en su artículo 6.1.b., *“Régimen jurídico-administrativo de la televisión”*, INAP, Madrid.

¹² J.M. SALA ARQUER *“El Estado neutral: contribución al estudio de las Administraciones independientes”*, REDA nº 42, 1984, p. 420.

¹³ F.GONZÁLEZ NAVARRO, *“Televisión pública y televisión privada”*, Civitas, Madrid, 1982, pp.91-93.

¹⁴ Cfr. J.L. MANFREDI SÁNCHEZ, *“La televisión pública en la transformación del estado de bienestar”*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004, p. 106.

3. LA LEY 46/1983, DE 26 DE DICIEMBRE, DE REGULACIÓN DEL TERCER CANAL: LAS TELEVISIONES AUTONÓMICAS.

El ERTV publicó un servicio sin prever formas indirectas de gestión, algo a lo que hicieron frente las leyes posteriores del tercer canal y de televisión privada. A la vista de la reforma que se ha abordado con RTVE y que a continuación veremos, las diferentes televisiones autonómicas, que son también de titularidad estatal y que prestan un servicio público en régimen de concesión de gestión directa otorgada por Real Decreto¹⁵, deberían ser sometidas a una reforma similar. Sorprende que la reciente Ley no haga referencia alguna a las televisiones autonómicas. La cuestión que se plantea es si para ello debemos entender necesaria una reforma de la citada Ley del tercer canal o si por el contrario dadas sus continuas remisiones a la Ley 4/1980, ahora derogada, estas remisiones deben entenderse ahora hechas a la actual Ley 17/2006 y en consecuencia se ha operado una reforma implícita de la Ley de tercer canal. De hecho los entes creados en las CCAA para la gestión de la radio y televisión reproducen, sin apenas variantes, el sistema del anterior estatuto¹⁶, como no podía ser de otra manera. Sin duda alguna, la reforma de la radiotelevisión pública estatal determina un nuevo marco de referencia para las televisiones autonómicas se quiera o no ver por estas últimas.

La actividad de las televisiones autonómicas se rige por los mismos principios (art.5) que RTVE de objetividad, veracidad e imparcialidad en las informaciones, respeto al pluralismo, a los derechos y libertades reconocidos en la CE y la protección de la juventud e infancia.

En consecuencia, se debieran aplicar las mismas concepciones y cánones de servicio público y financiación que se prevén para RTVE para el resto de medios de comunicación autonómicos cuyos balances económicos son también alarmantemente deficitarios y en algunos casos con una audiencia paupérrima.

Desde el punto de vista de la financiación, las televisiones autonómicas a día de hoy suman unos gastos superiores a los de RTVE además de su también gran endeudamiento sin que en principio se haya previsto para estas televisiones un plan de saneamiento. Y es que al final cada Comunidad Autónoma parece ser muy libre en gastar en su respectivo canal autonómico lo que estime necesario. Sorprende que aún a día de hoy se permitan subvenciones sin límite¹⁷ a las radiotelevisiones autonómicas mientras, como comentaremos, la reciente ley establece claras obligaciones de servicio público y límites financieros a RTVE.

¹⁵ El artículo 1 de la citada Ley 46/1983 autoriza al Gobierno para que tome las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de un tercer canal de televisión de titularidad estatal y para otorgarlo, en régimen de concesión, en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. Sobre las competencias de las CCAA en materia de radio y televisión, cfr. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *"El paisaje televisivo..."* op.cit. pp.41-58; C. CHINCHILLA MARÍN, *"La radiotelevisión como servicio público..."* op.cit., pp.154 y ss.

¹⁶ J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, "La televisión pública en España", en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.) *"La televisión pública en la Unión Europea"*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p.198.

¹⁷ El artículo 17 *in fine* de la citada ley del tercer canal se limita a señalar que "La financiación del funcionamiento efectivo del tercer canal de televisión se hará mediante subvenciones consignadas en los presupuestos de las CCAA, la comercialización y venta de sus productos y la participación en el mercado de la publicidad."

III. LA LEY 17/2006, DE LA RADIO Y TELEVISIÓN DE TITULARIDAD ESTATAL

Esta Ley, objeto ahora de somero análisis, tiene como finalidad conseguir una radio y televisión de titularidad pública que ejerza funciones de servicio público con las garantías de transparencia y sostenibilidad económica. Para ello le encomienda una serie de funciones de servicio público, articula su nueva organización y establece un régimen económico mixto en el que los presupuestos generales del Estado tan sólo financien el coste neto de las funciones de servicio público que se atribuyen a la nueva Corporación RTVE.

1. LA RADIOTELEVISIÓN PÚBLICA COMO SERVICIO PÚBLICO

Desde siempre la radiodifusión ha sido considerada como servicio público¹⁸ y posteriormente también la televisión, a la que el Estatuto de 1980 añadió la calificación de esencial. Para la existencia de un auténtico servicio público de radiotelevisión de titularidad estatal parecen dos las condiciones previas, una tradición democrática de servicio público y la garantía de relativa independencia frente al Gobierno¹⁹, condiciones ambas que no se han venido dando en España. Todo menos la televisión por cable es servicio público²⁰. Tampoco la televisión por satélite es servicio público de acuerdo con la Ley 22/1999, de 7 de junio, lo que pone de manifiesto que la televisión no es necesariamente servicio público. En este sentido, la STS de 21 de febrero de 2000 (RJ 2000/10112), señala que “la naturaleza del servicio público en el campo de la televisión se ha flexibilizado de forma considerable, respondiendo más a los contenidos que a su régimen (...) la técnica digital vía satélite, desconocida en el ERTVE, se ha incorporado al campo de la televisión desbordando también la idea de servicio público”²¹.

Al igual que el anterior ERTVE, la presente Ley configura la radio y televisión públicas como servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas²². Ante esta afirmación tan categórica es necesario preguntarse ¿es realmente esencial el servicio prestado por RTVE? La respuesta debe ser afirmativa en lo que respecta a los servicios informativos en la medida en que aseguran el derecho de los ciudadanos a recibir información, derecho fundamental reconocido en el artículo 20 CE²³. El concepto de servicio público esencial tiene una doble finalidad en nuestro Derecho, una como justificante de las limitaciones del derecho de huelga y

¹⁸ Cfr. E. GARCÍA LLOVET “*El régimen jurídico de la radiodifusión*”, Marcial Pons, Madrid, 1991.

¹⁹ J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, “La televisión pública en España”, en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.) “*La televisión pública en la Unión Europea*”, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p.198.

²⁰ J.C. LAGUNA DE PAZ, “*Televisión y competencia*”, La Ley, Madrid, 2000, p.30.

²¹ Cfr. S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ “El sector audiovisual ¿servicio público o mercado? REDA nº 110, 2001, p.224.

²² Sobre la televisión como servicio público de interés económico general, véase M. MUÑOZ SALDAÑA, “*El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea*”, Marcial Pons, Madrid, 2006.

²³ En la STC 6/1981, de 16 de marzo, el TC vincula la existencia de los medios públicos de comunicación con la vertiente institucional de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de información reconocidos en el artículo 20 CE.

otra como presupuesto para su reserva al sector público.²⁴ En relación al 128.2 CE, el sentido estricto de los servicios esenciales a los que se refiere serían aquéllos imprescindibles para la comunidad, los que cubren necesidades imperiosas e inaplazables para la vida humana. A juicio de CHINCHILLA MARÍN, el 128.2 refiere la esencialidad de tales servicios sometidos a reserva a servicios de utilidad pública o utilidad general²⁵.

Señala la exposición de motivos de la Ley que la actividad de los medios de comunicación de titularidad pública debe regirse por un criterio de servicio público que delimite su organización, financiación, control, los contenidos de sus emisiones y las garantías del derecho de acceso. De esta manera, se atribuye a la Corporación RTVE la gestión del servicio público radio y televisión de titularidad del Estado para la que se derivan una serie de obligaciones. LAGUNA DE PAZ es más partidario de calificar la televisión como actividad privada de interés general o, si se quiere, esencial²⁶, ya que la existencia de un servicio público de titularidad estatal como el de televisión, de acuerdo con el sistema de libertades de nuestra Constitución, sólo debe admitirse como excepción cuando la actividad no pueda ser eficaz y satisfactoriamente prestada por los particulares, afirmando que hoy en día no hay razones que justifiquen su existencia dado que niega la libre iniciativa y no asegura la independencia del medio ni la calidad de la programación²⁷.

A. Obligaciones derivadas de la condición de servicio público para RTVE

Con las dudas doctrinales sobre si la radiotelevisión es o no un servicio público, en cualquier caso, la Ley establece un buen número de obligaciones de servicio público para la Corporación RTVE. En primer lugar delimita su objeto señalando que el servicio público RTVE tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión generalistas o temáticos, en abierto o codificados, en el ámbito nacional o internacional, con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación, entretenimiento de la sociedad española, difundir su identidad y diversidad culturales, promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos.

Como tal servicio público, deberá alcanzar una cobertura universal, entendida ésta como la máxima posible dentro del territorio nacional.

Las obligaciones de servicio público se concretan en el artículo 3 de la Ley, que por cierto apenas difieren de las ya contenidas en los artículos 3,4 y 5 del Estatuto anterior²⁸. Estas obligaciones están referidas a la promoción del

²⁴ F. GARRIDO FALLA, "El concepto de servicio público en el Derecho español", RAP nº 135, 1995, p.20.

²⁵ C. CHINCHILLA MARÍN, "La radiotelevisión como servicio público esencial", Tecnos, Madrid, 1988, p.97.

²⁶ J.C. LAGUNA DE PAZ, "Televisión y competencia", La Ley, Madrid, 2000, pp.70 y ss

²⁷ J.C. LAGUNA DE PAZ, "Televisión y competencia", La Ley, Madrid, 2000, pp.54 y ss.

²⁸ Sobre la defensa los valores de igualdad, libertad de expresión y los valores constitucionales que se derivan de los artículos 3 y 4 del Estatuto de RTVE, cfr. F.GONZÁLEZ NAVARRO, "Televisión pública y televisión privada", Civitas, Madrid, 1982, pp. 107 y ss.

conocimiento y difusión de los principios constitucionales y valores cívicos; a la garantía de que los informativos sean objetivos, veraces y plurales; a la promoción del debate democrático y la libertad de expresión; a la promoción de la cohesión territorial, la pluralidad y la diversidad lingüística y cultural de España; al acceso a los distintos acontecimientos institucionales, sociales, culturales y deportivos dirigidos a todos los sectores de la audiencia; a apoyar la integración social de las minorías y atender a grupos sociales, fomentar la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer, el medio ambiente y los valores de la paz y, por último preservar los derechos de los menores²⁹.

Estas obligaciones de servicio público deberán ser respetadas por el conjunto de las producciones y emisiones de radio y televisión efectuadas por RTVE, algo nada fácil y respecto de cuyo incumplimiento nada establece la Ley. Cabe preguntarse cual puede ser la reacción posible frente al incumplimiento de estas funciones de servicio público, nada señala la Ley al respecto.

Entre las numerosas referencias a la difusión de valores como la paz, la pluralidad, la tolerancia y los valores constitucionales sorprende que no se aluda al factor religioso como un elemento relevante de la pluralidad de la sociedad española. En la enumeración de los objetivos del servicio público de radio y televisión del Estado así como de las funciones de la Corporación desaparecen de la Ley las referencias a elementos de naturaleza religiosa³⁰, presentes en el Estatuto anterior de 1980.

Información, cultura y entretenimiento son los tres contenidos esenciales de una televisión que aspire a legitimarse como servicio público pero el verdadero problema radica en determinar el tipo de programación y el cuanto y el cuando de estos tres objetivos³¹. Lamentablemente, como ya reveló algún informe del Senado, el contenido de la programación está en muchos casos lejos de ajustarse los criterios de servicio público debido al hecho de que en materia de televisión, los canales compiten por obtener la máxima audiencia sin que por ello en muchas ocasiones parezca haber grandes diferencias entre la programación de los canales privados y cualquiera de las televisiones públicas³² y, de hecho, la televisión pública ha abandonado casi completamente su función de servicio público para practicar los mismos contenidos que la televisión comercial³³. En cualquier caso, es difícil distinguir por razón de los contenidos en qué consiste una programación de servicio

²⁹ En este punto es necesario citar el acuerdo de 9 de diciembre de 2004 para el fomento de la autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia. Firmado por la Vicepresidencia primera del Gobierno, el Ministerio de Industria, TVE, Antena 3, Telecinco y Sogecable. Algo nada nuevo, ya que la Ley 25/1994, de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio, en el Capítulo IV bajo el epígrafe "de la protección de los menores" dispone que las emisiones de televisión no incluirán programas ni escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores para lo que establece un franja horaria de protección de 06:00 a 22:00 horas.

³⁰ Sobre las iglesias como grupos sociales significativos y su acceso a RTVE, F.GONZÁLEZ NAVARRO, *"Televisión pública y televisión privada"*, Civitas, Madrid, 1982, pp.138-140.

³¹ J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, "La televisión pública en España", en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.) *"La televisión pública en la Unión Europea"*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p.212.

³² Cfr. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *"El paisaje televisivo.."*, op.cit., pp.86-89.

³³ S. MUÑOZ MACHADO, *"Público y privado en el mercado europeo de la televisión"*, Civitas, Madrid, 1993, p. 72.

público o de interés privado porque puede haber un mismo programa de entretenimiento en que la misión de servicio público consiste en darle una cierta calidad sin sujetarse sin más a las reglas de mercado³⁴.

Para el cumplimiento de la misión de servicio público que tiene encomendada RTVE se establece como instrumentos un mandato marco del que derivan los sucesivos contratos programa en los que se concretarán estas obligaciones. Veamos en qué consisten.

B. El Mandato Marco

Se trata de un marco que aprobará el Congreso con una vigencia de nueve años en el que se concretarán con carácter general los objetivos generales que RTVE deberá perseguir para cumplir su función de servicio público. Es elogiable la pretensión de establecer una previsión nada menos que a nueve años del mandato marco que el Congreso de la Corporación, un horizonte muy amplio no coincidente con las legislaturas de las Cortes, aunque todo es modificable. Este mandato-marco junto con los contratos-programa sustituye a las anteriormente denominadas "directrices de programación" en las que el Gobierno periódicamente podía fijar las obligaciones derivadas de la naturaleza de servicio público de RTVE³⁵. Sin duda se ha producido un avance en este sentido ya que ahora son fijadas por el Congreso en lugar de por el Gobierno y además por un período determinado y extenso de nueve años.

En cuanto al contenido del mandato marco, la Ley se limita a establecer que en él se concretarán los objetivos generales de la función de servicio público que tiene encomendados la Corporación, es decir, los señalados en el artículo 3 de la Ley pero necesariamente de manera concreta.

Esto es todo lo que puede decirse de este importante instrumento que la Ley prevé. Nada más establece. No sabemos si deberá tener rango de ley, si cabrán ulteriores modificaciones que socavarían la presunta estabilidad que se pretende al establecer un plazo de vigencia de nueve años. Tampoco establece la Ley que mayoría será necesaria para la aprobación por parte de las Cortes Generales del citado mandato-marco instrumento fundamental para la consecución de los objetivos de servicio público, auténtica guía para la nueva Corporación RTVE cuya aprobación debiera ser uno de los primeros pasos en la ejecución de la Ley pero que con las previsiones que la misma establece no parece que vaya a ser así. Téngase en cuenta la complejidad de la elaboración de un plan con una vigencia de nueve años en la que se traten de concretar los objetivos de servicio público de RTVE. Me inclino por pensar que la concreción no será tal y probablemente se limite a establecer unos objetivos amplios y suficientemente flexibles que serán concretados por los sucesivos contratos programa trienales que firme el Gobierno con la Corporación.

³⁴ T. DE LA QUADRA SALCEDO, *"El régimen jurídico de la televisión"*

³⁵ F.GONZÁLEZ NAVARRO, *"Televisión pública y televisión privada"*, Civitas, Madrid, 1982, p.43.

C. Los Contratos Programa

Los objetivos que hayan sido aprobados en el mandato-marco serán desarrollados cada tres años en los contratos programa. Estos contratos constituyen el desarrollo del mandato-marco aprobado por el Congreso, tendrán una vigencia de tres años y serán suscritos entre el Gobierno y RTVE con el fin de fijar los criterios específicos a desarrollar en el ejercicio de la función de servicio público y los medios presupuestarios para atender las necesidades derivadas del cumplimiento de los citados objetivos de servicio público. En definitiva, sigue siendo el Gobierno quién controla la Corporación RTVE aunque las Cortes Generales deberán ser informadas por el Gobierno antes de su aprobación y posteriormente de su ejecución y resultados anualmente.

El artículo 32 de la LRTVE detalla los extremos que deberán contener los citados contratos programa, poco más o menos que la guía de navegación de la Corporación por un período de tres años, estos son:

a) Los objetivos a desarrollar en ejercicio de su función de servicio público.

b) Las aportaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado destinadas a la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad estatal.

c) Los medios a emplear caso de que sea necesario adaptar los objetivos a las variaciones del entorno económico.

d) El control de la ejecución del contrato y los efectos que han de derivarse del incumplimiento del contrato.

e) Las restricciones adicionales a las establecidas con carácter general en la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva³⁶, si bien, en cuanto las limitaciones en materia de publicidad, lo verdaderamente importante y problemático radica en las limitaciones a los tiempos de transmisión de la misma³⁷.

Nada nuevo sobre la faz de la tierra. Es algo idéntico a las antiguas directrices generales.

D. El Derecho de acceso

El denominado derecho de acceso previsto en la Ley trata de que, en cumplimiento de los objetivos de servicio público, en la programación de RTVE se garantice la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española. Este derecho de acceso tiene dos vertientes:

³⁶ Sobre las restricciones ya existentes a la publicidad televisiva de TVE, véase la Resolución de 22 de enero de 2001, de la Dirección General del Ente Público Radiotelevisión Española, por la que se hacen públicas las normas reguladoras de la emisión de publicidad por TVE, S.A., aprobadas por el Consejo de administración del Ente Público Radiotelevisión Española en su reunión de 11 de enero de 2001.

³⁷ G. FERNÁNDEZ FARRERES, *"El paisaje televisivo.."*, op.cit., p.99.

- Vertiente global, mediante la participación de grupos sociales y políticos en el conjunto de la programación de RTVE.

- Vertiente directa, mediante espacios específicos fijados por el Consejo de administración y oído el Consejo asesor.

Sobre este aspecto, merece ser citada la ya lejana Resolución de 19 de septiembre de 1996 del Parlamento Europeo sobre la función de la televisión pública a la que atribuye desempeñar una función de importancia en la animación del debate público, indispensable para el buen funcionamiento de la democracia y ofrecer a todos los grupos y organizaciones de la sociedad un foro en el que puedan debatir.

En el plazo de seis meses contados desde la constitución de la nueva Corporación RTVE, el Consejo de administración deberá elaborar un Reglamento del derecho de acceso en el que se establezcan las condiciones de solicitud con respuesta obligatoria a las peticiones correspondientes.

La garantía de acceso de los grupos sociales y políticos debe interpretarse en el sentido más favorable para el pluralismo y la independencia, no ya como una participación funcional, de presencia en los programas sino una verdadera participación orgánica en situación de paridad que haga efectiva una verdadera neutralización³⁸.

IV. RÉGIMEN DE LA NUEVA CORPORACIÓN RTVE

1. NATURALEZA JURÍDICA

La Ley, como ya se ha señalado, mantiene la titularidad pública y estatal de RTVE. A continuación, es necesario incardinar esta especie de ente público independiente o apátrida que lo ha sido hasta la fecha en una de las clasificaciones de personificación jurídica de titularidad pública.

La Ley acaba con la hasta ahora naturaleza jurídica de RTVE como ente u organismo público del Estado y crea la Corporación RTVE con naturaleza sociedad anónima pública con capital íntegramente estatal y adscrita a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)³⁹.

Se ha optado por la naturaleza jurídica de empresa pública de titularidad estatal prestadora del servicio público, algo que en principio repugna algunas teorías que ven como la Administración en la prestación de un servicio público recurre a una fórmula de personificación jurídico-privada para emprender una clara huida del Derecho Administrativo. De esta manera, el Ente Público se transforma en una sociedad mercantil, de capital íntegramente público, denominada Corporación RTVE con autonomía de gestión e independencia funcional del Gobierno.

³⁸ J.M. SALA ARQUER "El Estado neutral: contribución al estudio de las Administraciones independientes", REDA nº 42, 1984, p. 419.

³⁹ La adscripción determinada por la Ley 14/2000, de 28.12 de Medidas Fiscales administrativas y de orden social con el objetivo de coordinar por parte de la SEPI las actividades de RTVE, la definición de las estrategias y la supervisión de la labor de planificación.

Señala el artículo 5 que la Corporación RTVE es una sociedad mercantil estatal con especial autonomía, dotada de personalidad jurídica y plena capacidad. La forma societaria por la que se opta es la de una sociedad anónima cuyo capital social corresponderá íntegramente al Estado. Igualmente, se señala que la Corporación RTVE gozará de autonomía en su gestión y actuará con independencia funcional respecto del Gobierno y la Administración General del Estado.

Esta previsión ha supuesto introducir un nuevo apartado a la Disposición Adicional 12ª de la LOFAGE para dar cabida a esta nueva empresa pública, este nuevo apartado señala: "La Corporación de Radio y Televisión Española, como sociedad anónima estatal dotada de especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirá en primer lugar por su ley reguladora y sus estatutos sociales; en segundo lugar por su legislación sectorial y por las normas reguladoras de las sociedades mercantiles estatales en lo que le sean de aplicación, y, en defecto de la anterior normativa, por el ordenamiento privado:"

El objeto social de la Corporación y sus sociedades lo constituye la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad estatal, la formación e investigación audiovisual, las tareas de comercialización publicitaria incluidas las de sus productos y servicios.

2. ESTRUCTURA DE LA CORPORACIÓN RTVE

La Disposición transitoria quinta de la Ley prevé la disolución y liquidación del Ente público RTVE y de las sociedades TVE, S.A. y RNE, S.A. pasando sus activos y pasivos a la nueva Corporación RTVE y a sus sociedades prestadoras, Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española y Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España.

La estructura de la Corporación RTVE se divide en dos sociedades mercantiles estatales, TVE y RNE, de las que la Corporación RTVE será titular de todas y cada una de sus acciones

No obstante, la Ley no limita la estructura de la Corporación a TVE y RNE estableciendo la posibilidad de que RTVE pueda a su vez constituir o participar, previa autorización del Consejo de ministros en el caso de participación mayoritaria, en el capital de toda clase de entidades que adopten la forma de sociedad mercantil y siempre que su objeto social esté vinculado al objeto y actividades de RTVE incluidas las de servicio público. Igualmente se prevé que RTVE pueda crear fundaciones para coadyuvar las actuaciones relacionadas con su objeto social y su prestación de servicio público, quizá el legislador estuviera pensando en la Orquesta y coros de RTVE.

Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, se constituyó la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. (Corporación RTVE), y se autorizó la constitución de la "Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España, S.A." y de la "Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española, S.A.". El capital social inicial con el que se ha creado la corporación RTVE es de cien mil euros, íntegramente suscrito por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

La Corporación RTVE, a quien se atribuye la gestión de los servicios públicos de radio y televisión de titularidad del Estado, prestará dichos servicios de forma directa y exclusiva a través de la Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española, S.A. y de la Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España, S.A. El capital social inicial de ambas sociedades será de 60.110 euros en cada caso, que será suscrito íntegramente por la Corporación RTVE, a quién corresponde la titularidad de la totalidad de las acciones de citadas sociedades mercantiles, prestadoras del servicio público.

Dentro de la estructura territorial de RTVE, se abordan los denominados centros territoriales de RTVE en las diferentes CCAA. La Ley, apuesta por la red de centros territoriales, señalando que RTVE contará con la estructura territorial necesaria para que atienda la adecuada prestación de sus funciones de servicio público, proveyendo de contenidos regionalizados a la realidad estatal y contribuyendo al desarrollo de la cohesión interterritorial. Se contiene además la previsión de que las desconexiones de los centros territoriales se hagan en la lengua propia de las CCAA algo que limitará la movilidad de los profesionales de la Corporación dentro del territorio nacional y supondrá la inidoneidad sobrevenida de muchos profesionales de centros territoriales por desconocimiento de la lengua autonómica en la que a partir de ahora deberán realizar todas sus emisiones.

3. RÉGIMEN JURÍDICO

Si bien el anterior ente público RTVE no ajustaba su actuación exclusivamente al Derecho privado sino que tenía cierta sujeción al Derecho Público,⁴⁰ el actual régimen jurídico de la Corporación RTVE es totalmente privado. La Corporación RTVE se rige por una clara huida del Derecho Administrativo, debido en buena medida al cambio de su naturaleza jurídica. Su régimen jurídico queda constituido en primer lugar por la Ley y sus estatutos sociales pendientes éstos últimos de aprobación. Los citados estatutos sociales serán aprobados, con arreglo a lo establecido por la Ley, por la Junta general de accionistas de RTVE previo acuerdo favorable del Consejo de ministros y deberán ser inscritos en el Registro mercantil.

En su defecto, le es de aplicación la legislación audiovisual y las normas reguladoras de las sociedades mercantiles estatales dada la naturaleza jurídica de la corporación. Por último, en todo lo que no prevea la citada normativa, le será de aplicación la legislación mercantil ordinaria.

V. ORGANIZACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE

La LRTVE no ha introducido grandes novedades estableciendo el esquema de su organización, remitiendo su regulación a la legislación mercantil en materia de sociedades anónimas sin perjuicio de las pocas particularidades que en materia organizativa presenta. Así su organización se basa principalmente en su Consejo de Administración y la existencia de otra serie de órganos de asesoramiento y control respecto de la función de servicio

⁴⁰ Cfr. F.GONZÁLEZ NAVARRO, *“Televisión pública y televisión privada”*, Civitas, Madrid, 1982, p. 49.

público que tiene encomendada la Corporación. A nivel organizativo se privatiza la gestión de acuerdo con la nueva naturaleza jurídica de empresa pública que adopta la ahora Corporación RTVE. Tal y como está articulado el sistema de organización actual de la nueva Corporación RTVE hace nuevamente a las Cortes responsables de la gestión de RTVE a través de su competencia para nombrar sus gestores, incluido su Presidente.

1. EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Tiene encomendada la administración y gobierno de la Corporación desarrollando sus funciones de dirección ejecutiva a través de su presidente.

A. Composición, elección y cese de sus miembros

Como en el Estatuto de 1980, se mantiene la elección parlamentaria del Consejo de administración aunque con algunas diferencias. El Consejo de Administración de RTVE sigue componiéndose de doce miembros, de entre los cuales será elegido su presidente, todos ellos personas físicas cuyo único requisito será el de acreditar la correspondiente cualificación y experiencia profesional, requisito éste que debiera requerir una mayor determinación dado que la cualificación y la experiencia profesional son en sí conceptos jurídicos a priori claramente indeterminados que la propia Ley trata de determinar sin mucho éxito estableciendo una presunción de capacidad nutrida de más conceptos jurídicos indeterminados. Así, el artículo 14 señala que se presume tal cualificación en aquellas personas propuestas que tengan una formación superior o de reconocida competencia que hayan desempeñado durante un plazo no inferior a cinco años funciones de administración, de alta dirección, control o asesoramiento, o funciones de similar responsabilidad, en entidades públicas o privadas o de relevantes méritos en el ámbito de la comunicación, experiencia profesional, docente o investigadora. En definitiva, cualquiera. El anterior ERTVE venía a exigir como único requisito para ser nombrado consejero tener “relevantes méritos profesionales” lo que al final condujo a una politización del órgano con una clara vinculación de los vocales a los partidos políticos que los habían elegido o propuesto⁴¹ quedando reducido una caja de resonancia de la correlación y vicisitudes políticas del Congreso y Senado que designan a la totalidad de sus miembros⁴².

La politización ha tenido consecuencias fatales para RTVE ya que se han cerrado las puertas del Consejo a gestores realmente independientes, valorando más la afinidad política que la capacidad reconocida no respetándose el exigido prestigio profesional⁴³. Parece que la situación no cambia mucho como veremos.

Los doce miembros son nombrados por las Cortes Generales a razón de ocho por el Congreso y cuatro por la cámara de representación territorial, el Senado (antes eran elegidos a mitades iguales por Congreso y Senado) si bien,

⁴¹ J.A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *“El control de los medios de comunicación”*, Dykinson, Madrid, 1998, p.184.

⁴² J. ESTEVE PARDO *“Servicio público de televisión”*, RAP nº 123, 1990, p.204.

⁴³ J.L. MANFREDI SÁNCHEZ, *“La televisión pública en la transformación del estado de bienestar”*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004, p.158.

dos de estos doce miembros serán propuestos por los sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la Corporación RTVE.

La elección de los miembros del Consejo de administración como se ve no ha supuesto ni mucho menos, la pretendida despolitización o independencia del mismo. Al contrario, su composición sigue en manos de las Cámaras en las que lógicamente vencerán las propuestas de nombramiento realizadas por el grupo o la coalición mayoritaria que evidentemente se cuidará muy mucho de proponer hombres o mujeres afines al mismo. En esto no cambia la Ley. Como en el anterior ERTV, se simplifica excesivamente el pluralismo consagrado en la Constitución, al omitir la posibilidad de dar cabida en el Consejo de Administración a otros sectores de la sociedad, representativos de intereses vinculados a la función social que han de cumplir los medios de comunicación en un Estado de Derecho⁴⁴. Bien es cierto que la elección de los citados miembros requerirá la aprobación por mayoría de dos tercios de cada una de las cámaras previa comparecencia en audiencia pública de los miembros propuestos ante las citadas cámaras para ser evaluados en su idoneidad para el cargo. La exigencia de una mayoría de dos tercios de la Cámara respectiva para la elección de cada uno de los miembros propuestos a formar parte del Consejo de administración pretende dar una imagen de consenso en la composición del citado órgano de gobierno. Ahora bien, esta previsión puede dar lugar a dos escenarios que en nada garantizan la supuesta independencia e imparcialidad del citado Consejo. Un primer escenario de bloqueo en la aprobación de los nombramientos propuestos, bastará con que el principal grupo de la oposición o varios pequeños se opongan para que constituyendo una minoría de un tercio pueda bloquear cualquier nombramiento que no sea de su agrado bien por el perfil del candidato o, lo más probable, por quién lo haya propuesto. La ley previendo esta circunstancia establece en su disposición transitoria cuarta *in fine*, que si transcurridos dos meses desde la primera votación en cada Cámara no se alcanzase la citada mayoría de dos tercios, el Congreso podrá designar por mayoría absoluta a los doce consejeros, con esta solución el Senado queda fuera de juego y la politización del Consejo más que manifiesta. Siendo malpensado, el grupo o grupos mayoritarios en el Congreso tendrían muy fácil la jugada, bloqueando la designación por la vía de los dos tercios, se arrojarían sin problema con su mayoría absoluta (la que sin duda sustentará al Gobierno de turno) la designación en conjunto de los doce miembros excluyendo en la decisión a la otra mitad del arco parlamentario. El otro escenario posible será el del consenso político traducido en una fiel transposición del arco parlamentario a la composición de un órgano de gobierno de una empresa pública que presta un servicio público y que precisamente trata de evitarse su rampante politización como por desgracia ha ocurrido en la composición de otros órganos colegiados públicos pretendidamente imparciales y ajenos a la lucha política.

El requisito del *quórum* reforzado y la atribución de competencia a las Cortes para el nombramiento de los consejeros y del propio presidente, rompe uno de los pilares de la neutralidad, la profesionalización de los cargos directivos de los organismos, al teñir de fuertes dosis de politización los acuerdos necesarios para desbloquear las negociaciones tendentes a lograr la

⁴⁴ V. MANTECA VALDELANDE, "Régimen normativo de la radiotelevisión pública en España", *Actualidad Administrativa* nº 14, 2003, p.329.

mayoría cualificada necesaria para lograr el nombramiento⁴⁵. No es propio de un Estado moderno evolucionado, gestor de los intereses colectivos, que cada vez que cambia un gobierno cambien los directores de entidades como la radiotelevisión pública, donde los nombramientos deberían ser suprapartidistas, estables y recaer en personas acreditadas⁴⁶.

El mandato de los consejeros se cifra en seis años, para no hacerlo coincidir con cada una de las legislaturas, no siendo renovable su mandato. La renovación de la composición del Consejo se producirá cada tres años, por mitades y por cuotas iguales en razón del origen de la propuesta. Para poder renovar el primer Consejo de administración a los tres años (téngase en cuenta que el nombramiento de consejero es por seis años) la Ley establece en su Disposición transitoria cuarta que el primer mandato de la mitad de los consejeros durará tres años. La determinación de los consejeros del primer Consejo de administración que verán reducido su mandato a tres años se llevará a cabo por sorteo en su primera sesión, sistema peculiar pero sin discusión.

Los consejeros designados tendrán dedicación exclusiva y están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado y de los administradores prevista en la legislación mercantil, siendo incompatible en todo caso con la condición de parlamentario.

Respecto a las causas de cese de los consejeros, se prevén las habituales de renuncia, expiración del término del mandato, incompatibilidad sobrevenida, incapacidad permanente o condena firme, pero se prevén otras dos causas de no fácil articulación, una cuando así lo acuerde el Congreso con mayoría de dos tercios y otra por motivos financieros⁴⁷ en caso de que las cuentas y los resultados financieros se alejen mucho de los previstos a causa de las pérdidas, en este último caso cesarán todos los consejeros.

B. Funciones

El Consejo de administración de la Corporación RTVE se constituye en Junta general de accionistas de cada una de las sociedades de ella dependientes y, en consecuencia, le corresponden todas las funciones que la Ley de Sociedades Anónimas atribuye a este órgano en las sociedades anónimas⁴⁸.

De igual modo, corresponde al Consejo de administración garantizar y responder del cumplimiento de los objetivos generales de la Corporación y de los principios de programación y de la buena administración y gobierno de la

⁴⁵ F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *“Los organismos autónomos en el Derecho público español: tipología y régimen jurídico”*, INAP, Madrid, 1987, p. 322.

⁴⁶ G. ARIÑO ORTIZ, “La creación de nuevos entres públicos” en “A debate”, *Revista de la Intervención General de la Administración del Estado*, nº 13, 2005, p.40.

⁴⁷ En concreto, el artículo 13.2 establece como causas para el cese de todos los miembros del Consejo de Administración los supuestos de reducción obligatoria del capital social por pérdidas, la reducción del patrimonio a una cantidad inferior a la mitad del capital social por pérdidas y el empeoramiento del resultado presupuestado con una desviación igual o superior al 10% de la compensación aprobada por la prestación del servicio público o de las dotaciones tanto del presupuesto de explotación como de presupuesto de capital.

⁴⁸ Cfr. Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

misma. En definitiva, es el órgano de gobierno y administración de la Corporación y, en consecuencia, se le atribuyen en el artículo 16 de la Ley un buen número de importantes funciones que no podrán ser delegadas con carácter permanente, todas ellas de gran importancia⁴⁹ de carácter ejecutivo y de dirección algo por otro lado, consustancial a cualquier Consejo de administración de cualquier sociedad anónima con independencia de que su capital social sea privado o público como es el caso. Estas funciones de administración y dirección de la Corporación serán desarrolladas y detalladas en los Estatutos sociales que de la Corporación se aprueben.

Los acuerdos que se aprueben en el seno del Consejo de administración, en ejercicio de sus funciones, se hará por mayoría de sus miembros, excepto para los supuestos en los que en sus estatutos sociales requiera una mayoría cualificada. Se aplica, por tanto, el criterio lógico y general respecto de la adopción de acuerdos de los órganos colegiados. En caso de empate, el voto del presidente tendrá carácter dirimente.

En el ejercicio de las funciones del Consejo de administración, sus miembros deben cumplir con los deberes de diligente administración, fidelidad, lealtad, secreto y responsabilidad ajustando su actuación a los principios de legalidad, objetividad y buen gobierno.

2. EL PRESIDENTE

A. Nombramiento y cese

El Presidente es la figura que sustituye a la criticada de Director general del Ente Público RTVE que designaba directamente el Gobierno. El Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo de administración que prevé la Ley es nombrado, no por el Gobierno, sino por el Congreso de los Diputados entre los consejeros ya designados, requiriéndose inicialmente para su elección una mayoría de dos tercios de la Cámara baja. Si transcurridos dos meses no se hubiera podido alcanzar la citada mayoría cualificada, bastará la mayoría absoluta. En definitiva, el trámite es idéntico al del nombramiento inicial de los consejeros en lo que a mayorías parlamentarias se refiere. Es decir, se cambia el nombre (Presidente en lugar de Director general) y lo

⁴⁹ Son numerosas las funciones que el artículo 16 de la Ley atribuye, no es necesario citar todas y cada una de ellas pero sí de manera resumida destacar, entre otras las siguientes:

- Representación, administración de la Corporación y dirección estratégica del Grupo empresarial (TVE y RNE).
- Nombramiento, cese y supervisión del equipo directivo.
- Aprobar la organización básica y fijar las directrices generales de actuación de la Corporación.
- Aprobar las directrices básicas en materia de personal, el reglamento interno de funcionamiento del propio Consejo, los contratos y convenios que el propio Consejo determine que han de ser de su competencia.
- Aprobar el informe anual sobre la gestión de la Corporación y sobre el cumplimiento de las misiones de servicio público encomendadas.
- Formular las cuentas anuales del ejercicio y proponer la aplicación de resultados.
- Aprobar el proyecto de los presupuestos anuales de explotación y capital.
- Aprobar la creación, composición y funciones de los órganos destinados a garantizar el control interno y la independencia profesional de los servicios informativos así como la participación de la sociedad civil para aquéllos aspectos relacionados con la prestación del servicio público radiotelevisivo.

nombra el Congreso en lugar del Gobierno, es decir, lo sigue nombrando el Gobierno pero de manera indirecta a través de su grupo parlamentario mayoritario. Me remito a lo dicho *supra* con ocasión del nombramiento de los consejeros en lo que se refiere a la independencia y supuesta neutralidad política del cargo, algo siempre muy criticado pero que se repite de manera idéntica al régimen anterior a la entrada en vigor de esta ley.

B. Funciones

Las funciones del presidente se resumen en la administración y dirección ejecutiva ordinaria de la Corporación, ostentando con carácter permanente la representación institucional del Consejo y legal de la Corporación y actuará en todas ellas bajo la vigilancia del Consejo de administración.

Entre las prerrogativas en el seno del Consejo, destaca el carácter dirimente del voto del presidente en la adopción de acuerdos en caso de empate.

Merecen destacarse como funciones que la LRTVE atribuye al presidente, la dirección ejecutiva de RTVE, la celebración de cuantos actos, contratos y negocios jurídicos sean necesarios para la realización de los objetivos de la Corporación, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Consejo, elaborar el anteproyecto de presupuesto, el informe anual sobre la gestión de la Corporación y cumplimiento de su función de servicio público, la aprobación de la organización básica de la Corporación, el nombramiento o cese de la dirección de primer nivel y de los administradores y ostentar la jefatura superior de personal y de servicios de la Corporación.

3. EL CONSEJO ASESOR

La Ley prevé en su artículo 23 la constitución de un Consejo Asesor de RTVE como medio que encauce la participación de los grupos sociales significativos. En definitiva, se trata de una forma de integración orgánica de la ciudadanía como medio de participación en la prestación del servicio público de RTVE. No parece en principio tener mucho que ver con cada uno de los Consejos Asesores de RNE y TVE previstos en el artículo 9 de la Ley 4/1980 salvo en su carácter consultivo.

Este Consejo asesor está compuesto por quince sus miembros y su composición es tremendamente heterogénea lo que mucho me temo devenga en un órgano poco operativo, si bien sus funciones son de mero informe y asesoramiento como su propio nombre lo indica. Sus funciones de asesoramiento, se circunscriben a la emisión de informes previamente debatidos y aprobados entre los quince miembros del Consejo referidos a las orientaciones generales de la programación, a la garantía del derecho de acceso de los grupos sociales significativos y a la propuesta de contratos programa, líneas de programación y normas de admisión de publicidad. Se establece para su constitución un plazo de seis meses a contar desde la constitución del Consejo de Administración de la Corporación RTVE. Una vez constituido, nada se dice sobre su régimen de funcionamiento, adopción de acuerdos e informes ni sobre el carácter de éstos últimos, si son o no preceptivos o si son o no vinculantes, en defecto de previsión expresa

debemos entender que los informes serán facultativos y, por tanto, no vinculantes. La Ley se limita a establecer que el Consejo asesor deberá ser convocado por el Consejo de administración al menos cada tres meses y cuando sea preceptivo su pronunciamiento.

4. CONSEJO DE INFORMATIVOS

Este órgano creado como órgano de participación de los profesionales de informativos de RTVE para asegurar la neutralidad y la objetividad de sus contenidos, constituye una de las novedades introducidas por la Ley. Se habla en plural de Consejos, si bien no se especifica debe entenderse este plural al existir uno en TVE y otro en RNE. Entre las obligaciones de servicio público que la Ley encomienda a la Corporación RTVE se encuentra la de garantizar la información objetiva, veraz y plural que se deberá ajustarse plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como a la norma de distinguir y separar, de forma perceptible la información de la opinión. El respeto al pluralismo de la sociedad es muy difícil de garantizar sin un verdadero pluralismo interno que se proyecte en el aspecto organizativo⁵⁰.

Con la creación de este órgano se busca garantizar la independencia de los informativos respecto del poder político y más concretamente del gobierno buscando huir del habitual control del Gobierno sobre los informativos de los medios de titularidad estatal. Ha sido habitual acusar a RTVE de falta de credibilidad y falta de independencia en sus informativos sesgados por interferencias del Gobierno, politización y, en definitiva, dependencia del poder ejecutivo. Algo, por cierto, también denunciado, por clamoroso, en las televisiones públicas autonómicas. Si la Ley presenta este órgano con este objetivo concreto es porque también el legislador parte del supuesto previo de que los informativos públicos hasta el momento no eran independientes ni imparciales y en consecuencia era necesario introducir esta medida correctora aparentemente cosmética. Los Consejos de informativos nacen como un órgano corrector en la medida de lo posible de lo hasta aquí señalado, un contrapeso de poder que se me antoja poco operativo por su difícil funcionamiento.

Al igual que el Consejo asesor, el Consejo de informativos deberá constituirse en el plazo de seis meses a contar desde la constitución del Consejo de Administración de la Corporación RTVE. Sus normas de composición y funcionamiento son una incógnita dado que la Ley no aporta nada sobre este importante dato que es vital para poder ser realmente un órgano efectivo que garantice la neutralidad e independencia, limitándose a señalar que sus normas de organización y funcionamiento se aprobarán por el Consejo de administración de acuerdo con los profesionales de la información de RTVE.

Lo que sí detalla la Ley es una serie de funciones vagas e inconcretas y, sin duda, utópicas no ya en un medio de comunicación público sino en cualquier medio de comunicación. Estas funciones son las de velar por la independencia de los profesionales de la información ante la dirección de

⁵⁰ J.M. SALA ARQUER "El Estado neutral: contribución al estudio de las Administraciones independientes", REDA nº 42, 1984, p. 421.

cada sociedad (RNE y TVE), informar sobre la línea editorial y la programación informativa, participar en la elaboración de los libros de estilo y, por último, informar con carácter no vinculante las propuestas de nombramiento de los directores de los servicios informativos de RNE y TVE respectivamente.

5. OTROS ÓRGANOS: LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL TELESPECTADOR Y DEL RADIOYENTE DE RTVE

Se trata de un órgano de reciente creación bajo el amparo de la Ley anterior. Por tanto, no se trata ni mucho menos de un órgano creado por la actual Ley pero que sí entronca en buena medida con la consecución de varios de los objetivos a los que nos hemos referido en relación con la función de servicio público de RTVE.

Esta Oficina, tal y como la propia Resolución que lo crea señala⁵¹, tiene el doble objetivo de coadyuvar a logro de los fines de servicio público encomendados y de servir al ciudadano con mayores niveles de atención, transparencia, eficacia y democracia, velando por la protección de la infancia y la juventud y por el respeto a los principios de igualdad, no discriminación y por los derechos a la intimidad, al honor y la propia imagen.

VI. RÉGIMEN ECONÓMICO

1. RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN⁵²

Sin duda uno de los aspectos más importantes y novedosos de la nueva Ley que trata de dar solución al problema más acuciante y asfixiante de RTVE, su déficit. Unos resultados económicos que han lastrado la propia imagen de RTVE ante la opinión pública especialmente cuando la oposición lo ha utilizado como arma arrojadiza contra el Gobierno de turno sin considerar que ello ha sido algo estructural al ente público especialmente desde la llegada de las televisiones privadas que obligaron a repartir la tarta publicitaria. A partir de 1983 RTVE dejó de recibir cualquier tipo de subvención estatal, situación que duraría hasta 1993, una decisión miope⁵³ ya que con la aparición de las televisiones privadas RTVE empezó a tener déficit como consecuencia de la pérdida del monopolio publicitario en televisión y la falta de subvención pública. Sin duda, la difícil situación económica ha sido consecuencia de la inhibición de los sucesivos gobiernos.

Ahora bien, no debemos llevarnos a engaño sobre el coste que supone mantener un servicio público de estas características. En el Reino Unido la BBC se financia en un 81% mediante ingresos públicos (procedentes del canon que se cobra por cada televisor a los ciudadanos con independencia de que la

⁵¹ Resolución de la Dirección General de RTVE de 2 de febrero de 2006.

⁵² Sobre la financiación de las televisiones públicas en España, véase J. BUHIGAS ARIZCUN, "La financiación de las televisiones públicas en España", en S. MUÑOZ MACHADO (ed.) *"Derecho europeo del audiovisual"*, 2 vols, Escuela Libre Editorial, Colección Nova Europa, Madrid, 1997

⁵³ J.L. MANFREDI SÁNCHEZ, *"La televisión pública en la transformación del estado de bienestar"*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004, p.138.

sintonicen o no), en Alemania la televisión pública cuenta con una financiación del Estado en un 83,5%, en Francia en un 70% y en Italia la RAI se financia con cargo a los presupuestos en un 54%⁵⁴. Como se ve, en todos estos países cercanos de la UE la financiación pública representa más del 50% siendo el resto de la financiación cubierta por los ingresos comerciales y publicitarios. En España, en la actualidad, la aportación de las arcas públicas a RTVE supone el 4,3% de su presupuesto, percibiendo por ingresos comerciales el 57,3% y recurriendo para financiar el 38,4 % restante al endeudamiento que es el origen del problema económico de RTVE, su deuda histórica que ha ido creciendo como un monstruo que a día de hoy supone más de 7.000 millones de euros.

La reciente Declaración de las radiotelevisiónes públicas europeas⁵⁵ señala que éstas deben disponer de forma estable y garantizada de fondos públicos directos y/o vía canon, que, junto a los ingresos comerciales, les posibilite la necesaria planificación y la correcta prestación de la importante función de servicio público que les corresponde.

La Ley podría haber optado por un régimen de financiación pública total en aquello en lo que los ingresos propios no cubriesen los gastos de explotación como ha venido haciéndose hasta ahora. Lo impopular de esta situación y evidentemente el elevado coste que venía suponiendo para las arcas públicas han hecho optar al legislador por un sistema mixto en el que las partidas presupuestarias sólo financiarán aquellos objetivos consustanciales al servicio público de la radiotelevisión de titularidad estatal. Así, se prevé una compensación por servicio público que deberá preverse en los respectivos presupuestos generales del Estado para la financiación del coste neto de las funciones de servicio público que desarrollen cada una de las sociedades de la Corporación RTVE⁵⁶. Para la determinación de la cuantía la Corporación deberá llevar una contabilidad que permita presentar cuentas separadas de las actividades de servicio público y el resto de actividades que se realicen. De esta forma se podrá garantizar que los presupuestos generales sólo financien el coste neto de la prestación de servicio público de tal manera que si se constata que la compensación pública ha sido superior al coste neto incurrido, el montante en exceso se minorará de la compensación presupuestada para el ejercicio siguiente. Ahora bien, dada la vaguedad y el carácter etéreo y amplio de los objetivos de servicio público se me antoja

⁵⁴ Sobre la financiación de las televisiones públicas en otros Estados europeos y la aportación de los presupuestos generales a éstas, véase J.L. MANFREDI SÁNCHEZ, *“La televisión pública en la transformación del estado de bienestar”*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004, pp. 126-128.

⁵⁵ Consecuencia de la reunión de 24 de enero de 2005 en Madrid en la que participaron las radiotelevisiónes públicas alemanas (ARD y ZDF), británica (BBC), francesa (France Télévisions), italiana (RAI) y española (RTVE) así como la Unión Europea de Radiotelevisión (UER).

⁵⁶ La nueva Corporación RTVE, que comenzará a funcionar en 2007, contará con un presupuesto para ese primer año de 1.209,20 millones de euros, según recoge el proyecto de Presupuestos Generales del Estado. De esta cantidad, 433,60 millones de euros figuran como subvención a la Corporación para el servicio público de radio y televisión.

El presupuesto incluye una partida para el Ente Público a extinguir RTVE, que fija una cuantía de 140,40 millones de euros, destinada a atender obligaciones derivadas de su proceso de liquidación.

muy difícil llegar a controlar que en la práctica no se produzca un exceso de financiación.

Para mayor control, se establece que las cuentas anuales de la Corporación y de cada una de sus sociedades deberán ser auditadas por auditores de cuentas de acuerdo con lo establecido en la legislación mercantil y por parte de la Intervención General de la Administración del Estado tal y como se prevé para las sociedades mercantiles de titularidad estatal.

Para esta transición del régimen anterior de financiación al actual previsto en la Ley, el Estado asume la deuda histórica de RTVE, los Presupuestos del Estado para 2006⁵⁷ han condicionado la aportación presupuestaria a lo que se establezca en un acuerdo entre el Estado y RTVE por el que se lleve a cabo la elaboración de un Plan de Saneamiento que elimine el déficit de explotación y ajuste las dimensiones de la plantilla. Un plan necesario exigido por el Ministerio de Economía para librar nuevos recursos presupuestarios y asumir la citada deuda histórica.

Con fecha de 11 de julio de 2006, tuvo lugar el acuerdo entre sindicatos y RTVE de saneamiento. Este plan aprobado por referéndum de los trabajadores el 7 de septiembre supondrá la reducción de la plantilla en 4150 trabajadores preferentemente mediante un sistema de prejubilaciones hasta el 31 de diciembre de 2008.

Parece que el inicio de una nueva gestión económica de RTVE será más halagüeño ante un panorama de menos gastos de personal debido al ajuste laboral y una carga financiera menor con la asunción de la deuda por el Estado.

La financiación de RTVE se canalizará a partir de ahora a través de una subvención pública fijada en el respectivo contrato-programa que financie el servicio público con carácter neto, y los ingresos comerciales que, como vimos al hablar del contrato-programa, será inferior a la que emitan los canales privados. En definitiva, será necesario que RTVE se procure una serie de ingresos que le permita sobrevivir sin generar pérdidas que le devuelvan a la problemática situación anterior.

2. RÉGIMEN PATRIMONIAL

A diferencia de la Ley 4/1980 que declaraba todo el patrimonio de RTVE como de dominio público al estar afecto a un servicio público (art. 34), la Ley establece a las claras que los bienes y derechos de RTVE serán en todo caso de dominio privado o patrimoniales. Esto choca en cierto modo con la concepción tradicional de los bienes de dominio público que precisamente se caracterizan por su afección a un uso o servicio público. En este caso estamos ante unos bienes que estando afectos a la prestación de un servicio público (algo que como ya hemos visto la Ley no se cansa de reiterar) no tienen la condición de bienes demaniales, dada la desafectación legal que de los mismos se ha operado.

⁵⁷ En concreto, la Disposición adicional trigésimo quinta de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2006.

Es más, la Ley contiene una disposición adicional segunda en la que establece la desafectación del dominio público y atribución del patrimonio adscrito. La incorrección técnico-jurídica de esta previsión salta a la vista. Señala la citada disposición adicional que “quedan desafectados del dominio público los bienes y derechos que a la entrada en vigor de esta Ley integran el patrimonio propio del Ente Público RTVE y de las Sociedades TVE, S.A., y RNE, S.A. Tales bienes y derechos tendrán la consideración de patrimoniales del Ente Público RTVE o de las Sociedades TVE, S.A., o RNE, S.A., respectivamente”.

Los bienes de dominio público se desafectan del servicio público al que están adscritos y por ello se convierten en bienes patrimoniales con el que cambio sustancial de régimen jurídico que ello supone precisamente por dejar de estar afectos a un servicio público. Lo que no cabe decir es que se desafectan del dominio público para convertirse en bienes patrimoniales cuando en realidad siguen afectos a la prestación de un servicio público (como la Ley reitera una y otra vez).

3. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN

Como ya advertimos, al tratarse de una Corporación con naturaleza mercantil y personificación jurídico privada, la contratación de la Corporación y de las sociedades que la integran (TVE y RNE) se regirá evidentemente por la legislación ordinaria civil y más concretamente mercantil.

Ahora bien, dado que el capital social es público, en las fases de preparación ya adjudicación de los diferentes contratos que la Corporación RTVE y sus sociedades realice o pretenda realizar deberán respetarse los principios de publicidad y concurrencia salvo que la naturaleza del contrato o la operación a realizar sea incompatible con estos principios. Nada más señala la Ley al respecto, ni tan siquiera una remisión a las fases de preparación y adjudicación de los contratos la ley de contratos de la Administración por lo que no puede concretarse qué requisitos formales deberá observar la contratación de la Corporación RTVE para garantizar estos principios. El principio de publicidad y el de concurrencia en la contratación son principios hermanos ya que sin publicidad es imposible garantizar la concurrencia. La publicidad no se especifica si se entiende cumplida con publicar la intención de contratar en un medio público o si es necesaria la publicación en boletines oficiales, por otro lado, la existencia de concurrencia exige que se constituya una mesa de contratación que con arreglo a criterios objetivos previamente expuestos adjudique el contrato a la opción más ventajosa para la Corporación o alguna de sus sociedades.

Cuestión distinta es la jurisdicción competente para conocer de la patología que de la adjudicación y ejecución del contrato pueda derivarse. No parece que aquí pueda invocarse siquiera la doctrina de los actos separables predicable de los contratos privados de la Administración ya que ni tan siquiera es claro que se aplique la Ley de contratos de las Administraciones públicas a las fases de preparación y adjudicación de los contratos que RTVE lleve a cabo. En consecuencia, debemos entender que en todo caso ante la inobservancia de los principios de publicidad y concurrencia en la contratación o ante un incumplimiento mismo del contrato, la jurisdicción competente será la jurisdicción civil ordinaria.

VII. CONTROL EXTERNO

El último capítulo de la LRTVE hace referencia al control externo de la Corporación por parte del Parlamento, de la autoridad audiovisual y por el Tribunal de cuentas.

La intervención del poder legislativo en la organización y control de Radiotelevisión española, y lo mismo puede decirse de las televisiones autonómicas, ha resultado y resulta ahora también tan determinante, que bien pudiera calificarse a RTVE como servicio público parlamentario⁵⁸. El ERTV introdujo en su artículo 26 (modificado por Ley 24/2001, de 27 de diciembre) la constitución de una Comisión parlamentaria⁵⁹ en el Congreso de los Diputados con el fin de ejercer el control de la actuación del Ente Público y sus sociedades para velar por el efectivo cumplimiento de la función de servicio público encomendada a RTVE.

Así, la LRTVE señala en su artículo 39 que las Cortes Generales ejercerán tal control, velando especialmente por el cumplimiento de las funciones de servicio público encomendadas, debiendo para ello remitir RTVE un informe anual relativo a la ejecución del contrato-programa y de la mandato marco así como una memoria relativa a su programación, actividades, servicios y emisiones en relación con el cumplimiento de la función de servicio público encomendada. El control de RTVE a través de la Comisión parlamentaria sobre la gestión parece tener visos de autocensura para averiguar si incurrieron en *culpa in eligendo* por parte de las Cortes que son los que eligen los gestores⁶⁰.

Misma función de control de la programación, actividad y emisiones de la Corporación RTVE en relación con su función de servicio público se encomienda a la denominada autoridad audiovisual, pudiendo para ello adoptar las recomendaciones o resoluciones que estime oportunas con arreglo a su regulación. Esta denominada autoridad audiovisual será de naturaleza estatal y en este momento aún no ha sido siquiera creada. Se trataría del denominado Consejo Estatal Audiovisual creado a imagen y semejanza de algunos autonómicos y que llevaría a cabo funciones de control. España constituye en la actualidad la única excepción en el entorno europeo al carecer de un organismo audiovisual independiente de ámbito estatal con competencias para supervisar, regular e impulsar el desarrollo del sector.

Finalmente, como empresa pública que es, se prevé el control presupuestario y financiero, además del ya previsto por auditores y por la propia Intervención General de la Administración, por parte del Tribunal de Cuentas de acuerdo con lo establecido en la propia Ley orgánica del Tribunal de Cuentas.

⁵⁸ R. PARADA VAZQUEZ, "Derecho Administrativo II : Organización y empleo público" 16ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 293.

⁵⁹ Sobre la comisión parlamentaria de control del ente público RTVE, véase J.L. MANFREDI SÁNCHEZ, "La televisión pública en la transformación del estado de bienestar", Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004, pp.161 y ss.

⁶⁰ R. PARADA VAZQUEZ, "Derecho Administrativo II : Organización y empleo público" 16ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 294.

VIII. CONCLUSIÓN

En resumen, la LRTVE no aporta grandes novedades respecto al denostado Estatuto de 1980. Sí que trata de introducir una cierta dosis de racionalidad en la financiación tras el compromiso del Gobierno de asumir la deuda histórica previo plan de saneamiento ya en ejecución. En lo que a las obligaciones de servicio público y a la organización pocas novedades, excepción hecha de la creación del Consejo asesor y de los Consejos de informativos, órganos con un carácter consultivo cuyos objetivos son loables pero cuya efectividad estará por ver.

Los objetivos de conseguir una RTVE de servicio público, realmente autónoma, libre e independiente que garantice el pluralismo, que informe con veracidad y profesionalidad y que consiga estar económicamente saneada serán difíciles de cumplir, tiempo al tiempo.