

CRISIS Y TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE TELEVISIÓN AUTONÓMICA EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO

ECONOMIC CRISIS AND CHANGES IN REGIONAL TELEVISIONS IN SPAIN WITHIN THE EUROPEAN CONTEXT

ANDRÉS BOIX PALOP
Profesor Titular de Derecho administrativo
Universitat de València

SUMARIO: I. REFORMAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TELEVISIÓN EN UN ENTORNO DE CRISIS: 1. La reforma de 2010 en el audiovisual: significación profunda. 2. El contexto social y económico de la reforma de 2010: relevancia para las decisiones autonómicas en materia de televisión. 3. Coste del sector público televisivo en España y eficiencia en la gestión. II. MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO TELEVISIVO EN ESPAÑA: SENTIDO Y FUNCIONES DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA. III. TELEVISIÓN PÚBLICA ESTATAL Y TELEVISIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA: DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL: 1. Necesidad jurídica de las televisiones públicas. 2. El reparto competencial en materia televisiva en la Constitución española. 3. Exploración de lecturas competenciales alternativas. IV. TELEVISIÓN PÚBLICA ESTATAL Y TELEVISIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA: RAZONES JURÍDICAS, SOCIALES, ECONÓMICAS Y DE SERVICIO PÚBLICO. V. FINANCIACIÓN Y NUEVO MODELO DE TELEVISIÓN AUTONÓMICA EN TIEMPOS DE CRISIS: 1. El modelo de financiación pública de nuestras televisiones y sus problemas de adaptación a los principios del Derecho de la Unión Europea. 2. Un nuevo marco jurídico para la regulación autonómica de sus televisiones públicas. VI. CONCLUSIÓN: CRISIS Y REFORMA DEL MODELO ESPAÑOL DE TELEVISIONES AUTONÓMICAS PÚBLICAS.

I. REFORMAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TELEVISIÓN EN UN ENTORNO DE CRISIS

1. La reforma de 2010 en el audiovisual: significación profunda

La Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), ha marcado un notable cambio en la manera en que desde el Derecho se concibe nuestro ordenamiento jurídico en materia audiovisual. Si bien es cierto que las consecuencias prácticas directas de esta transformación no son todavía demasiado evidentes, al menos a simple vista y a corto plazo, pues la nueva ley de alguna manera lo que hace es dar carta de naturaleza jurídica a realidades preexistentes que ya se habían instalado por razones económicas o sociales aprovechando las posibilidades que tenían de acomodo dentro del anterior marco legal, la estructura profunda última de la regulación sobre el sector sí se ha visto transformada de forma intensa. Los cambios, con todo, irán desplegándose paulatinamente de forma coherente con este nuevo esquema ordenador, favorecidos por el hecho de que delegan en dinámicas de mercado el diseño final del mercado audiovisual español. Es algo, con todo, que se irá viendo con el tiempo.

Así, el nuevo marco supone un cambio radical al superar el paradigma del servicio público en la televisión por ondas hertzianas y consagrar un modelo de economía de mercado, por mucho que con gran influencia pública sobre el perímetro del mismo debido a la retención del control público sobre el uso del espacio radioeléctrico. Que los efectos derivados del mismo no difieran a corto plazo demasiado de la situación anterior, por contraintuitivo que pueda parecer, no quita para que la transformación estructural sea muy importante y esté llamada a ir desplegando consecuencias importantes en el futuro, a medida que la nueva lógica en que se inspira el modelo se filtre definitivamente a la acción de operadores y Administración sobre el sector¹. Las posibilidades que ahora se reconocen con toda claridad para la transmisión y alquiler de las licencias (y correspondiente capacidad de uso del dominio público radioeléctrico) nos sitúan en un entorno donde la rentabilidad económica y los criterios empresariales serán, a la postre, claves para definir el ecosistema mediático, en claro contraste con el dirigismo estatista que había sido la norma en España². Una transformación que ya estamos comprobando, alentada a

¹ Véase al respecto J. M. VIDAL BELTRÁN, «El nuevo marco jurídico del audiovisual en España», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 10, 2010, págs. 30-41. También nos hemos referido ya a esta cuestión extensamente en otros trabajos, con lo que baste remitirnos a ellos en este momento para un análisis más detallado: A. BOIX PALOP, «El cambio de prisma en la regulación del audiovisual: del servicio público a la liberalización sin que, aparentemente, nada cambie ni haya de cambiar», en B. BELANDO GARÍN y G. MONTIEL ROIG (coord.), *Contenidos y mercado en la regulación de la Comunicación Audiovisual. El nuevo marco normativo de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual*, Tirant lo Blanch, 2011, págs. 205-230; A. BOIX PALOP, «Transformaciones en l'ecosistema mediàtic i noves pautes de regulació administrativa del fet audiovisual», *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya* nº 29, 2007, págs. 35-49.

² A. BOIX PALOP, «Regulación y mercado en el sector audiovisual español», en A. RUIZ OJEDA y M. R. ZAMORA ROSELLÓ (coord.), *Regulación y Competencia en Servicios Económicos de Interés General* (en prensa).

su vez por la situación económica, en forma de concentraciones empresariales entre los operadores de ámbito estatal³.

De forma hasta cierto punto semejante, la Ley de 2010 consagra también definitivamente lo que ya había quedado apuntado con el nuevo marco que el Estado había desplegado junto al nuevo diseño del mapa audiovisual en emisiones herztianas en estándar digital (lo que televisivamente se ha denominado TDT, Televisión Digital Terrestre)⁴ y que de forma balbuceante había quedado más o menos apuntado con el inicio de las emisiones de las primeras televisiones autonómicas pero oculto tras la previsión de la Ley 4/1980 luego confirmada con la aprobación de la Ley 46/1983, del Tercer Canal (LTC): la existencia de un espacio competencial propio de las Comunidades Autónomas para regular la televisión regional y local. Si bien el tema había sido planteado y había permitido la existencia de «cuartos canales» autonómicos que han funcionado al margen de la concesión de servicio público estatal en gestión indirecta a cargo de una Comunidad Autónoma (que era el esquema, muy limitado, según el cual la ley de 1983 concebía las únicas posibilidades de alternativa al monopolio estatal), esta situación era más *tolerada* que aceptada por el Estado⁵, que durante décadas se ha empeñado en no reconocer en su ordenamiento jurídico otra opción que la de la LTC (concesiones a las CCAA para gestión indirecta de un servicio que se consideraba estatal)⁶. Adicionalmente, y en coherencia con esta visión supeditada de la capacidad autonómica, el Estado pretendió durante todo este tiempo regular con inusitado detalle no sólo la habilitación para hacer televisión autonómica, sino el cómo debía prestarse este servicio, sus condiciones, etc⁷. Con el tránsito a la TDT, al fin se reconoció desde el Estado la existencia de ese espacio competencial autonómico, pero no había habido una reforma sustancial del marco legal que hubiera rectificado el entendimiento que subyacía en toda la producción legislativa estatal del audiovisual como algo propio y exclusivo. Esta operación sí se realiza por medio del profundo

³ M. LÓPEZ GARCÍA, *La oferta de contenidos audiovisuales: servicio público, libre competencia y derecho a la información*, Civitas-Thomson Reuters, 2012, págs. 246-259.

⁴ A. BADILLO, «Competència, crisi, digitalització i la reordenació de la televisió de proximitat a Espanya», *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, nº 35, 2010, págs. 23-32.

⁵ Que por otro lado, como recuerdan E. LINDE PANIAGUA, J. M. VIDAL BELTRÁN y S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho audiovisual*, Colex, 4ª edición, 2011, págs. 331-332, tampoco podía el Estado hacer otra cosa, a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1982, que había avalado la existencia de competencias audiovisuales asumidas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁶ F. J. BASTIDA FREIJEDO, «Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 71, 2004, pág. 175.

⁷ Así, por ejemplo, el artículo 6 de la Ley 46/1983 prohibía la transferencia a terceros, íntegra o parcial, de las labores de organización, ejecución y emisión del tercer canal y, por su parte, el artículo 8 obligaba a seguir el modelo organizativo previsto para RTVE, el artículo 9 a emplear una Sociedad Anónima para la gestión mercantil y el artículo 10 obligaba a la gestión directa en mano pública de toda la actividad televisiva, incluyendo incluso la gestión publicitaria. La norma también contenía obligaciones en materia de programación y de control financiero y presupuestario, básicamente calçadas de las entonces vigentes, de nuevo, para RTVE.

cambio en la regulación legal que se opera con la LGCA de 2010, lo que sin duda es una novedad muy importante, en la medida en que sienta las bases para un reparto competencial más ordenado, sensato y acorde con el espíritu constitucional. Entre otras cuestiones, a la hora de permitir a las Comunidades Autónomas que sean ellas las que determinen no sólo si quieren tener una televisión pública encargada de misiones de servicio público sino, también, y caso de que así sea, cómo deberá ésta ser gestionada.

Los efectos de esta reforma, de nuevo, están llamados a ser escasos a corto plazo pues, como se ha dicho, y con independencia de la forma jurídica empleada para llegar a ese resultado, las Comunidades Autónomas ya venían determinando de modo importante cómo gestionaban sus televisiones públicas (al menos, así ha venido siendo tras la relajación de la jurisprudencia respecto de cómo de estricto había de ser el cumplimiento de las previsiones de la referida Ley del Tercer Canal de 1983 en materia de externalización de la producción o incluso de prestación indirecta del servicio a manos de operadores privados⁸) y, como se ha dicho, tenían reconocido ese espacio normativo desde la llegada de la TDT autonómica privada y de la TDT local (tanto pública como privada). Ahora bien, la transformación de fondo es, de nuevo, muy importante desde un punto de vista estructural e irá desgranando por ello, poco a poco, sus efectos, porque el cambio de prisma en la intervención pública que se deriva del nuevo modelo es de suficiente importancia. Precisamente a dar cuenta de estos primeros y balbuceantes cambios, al entorno en que se están produciendo los mismos y a la coherencia global de las nuevas orientaciones, tanto a la vista del marco constitucional como dentro de los principios generales del Derecho de la Unión Europea en la materia tenemos pensado dedicar estas notas. Empezando por ubicar todo este proceso en un contexto que lo está influyendo de modo notable: la crisis económica y los problemas de financiación de las Administraciones públicas españolas (y, muy especialmente, de las autonómicas).

⁸ Así, mientras que Sentencias como la de 5 de octubre de 1999 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillén; ROJ: STS 6117/1999) partían claramente de la base de entender de manera estricta que la Ley 46/1983 impedía la subcontratación y externalización de la gestión de una televisión autonómica pública (en este caso, la televisión canaria, que el gobierno regional concedió a una productora privada) y por ello suspendían los acuerdos en cuestión, la posterior evolución política llevó a no recurrir este tipo de prácticas, que finalmente se consolidaron, tanto en Canarias como en otras Comunidades Autónomas, donde la fórmula, con mayor o menor extensión, ha sido empleada en las distintas televisiones autonómicas de nueva generación (Asturias, Aragón, Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y la propia canarias), generalizándose la externalización de buena parte de la gestión sin que eso haya generado grandes problemas jurídicos. Sobre el caso canario, véase J. M. VIDAL BELTRÁN, «El servicio público de televisión y la privatización de la gestión directa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 7, 2004, 268-271, también con referencias a intentos fallidos en la Comunidad Valenciana (aunque, en este caso, por impedirlo la norma autonómica en la materia). Asimismo, puede consultarse también I. FERNÁNDEZ ALONSO, «La externalización de la producción de los operadores públicos de televisión de ámbito autonómico: los casos canario y extremeño», *Revista Latina de comunicación social*, nº 46, 2002.

2. El contexto social y económico de la reforma de 2010: relevancia para las decisiones autonómicas en materia de televisión

La mayor o menor profundidad de las transformaciones operadas en el mercado audiovisual, su carácter estructural pero el paradójico efecto de que no hayan producido grandes cambios a corto plazo convive con un factor de evolución del sector que, en lo inmediato, se ha revelado como mucho más importante: una crisis económica, cuyo origen puede rastrearse ya en 2007 y que estalla definitivamente en España en 2009, que dura ya varios años (más de un lustro, si nos remontamos a sus estadios iniciales) y no tiene visos, por el momento, de remitir. Esta crisis económica explica, por ejemplo, no pocos de los movimientos de tipo empresarial que se están dando entre los operadores privados a partir de que la nueva LGCA ha facilitado procesos de concentración, en la medida en que la dureza económica de los tiempos dificulta la rentabilización y supervivencia de los pequeños operadores. Y lo hace en mucha mayor medida que el cambio regulatorio que, con ser importante (y de fondo, como se ha dicho) tampoco era, en esta cuestión concreta, tan determinante. El caso es que, como es sabido, de la combinación de ambos factores, y dentro de los límites máximos permitidos por la ley, dos operadores, Mediaset (Tele 5) y Planeta (Antena 3) se han fusionado respectivamente con Prisa (Cuatro) y Mediapro (La Sexta) en lo que han sido sendos procesos de absorción a efectos prácticos. Las conversaciones entre los otros dos operadores que tienen reconocidas licencias para operar sendos *multiplex* íntegros, Vocento (Net TV) y Unidad Editorial (Vevo TV), además, han sido ya iniciadas para dar lugar a un posible tercer grupo de mayores dimensiones y con el máximo de canales que la LGCA permite controlar a un mismo operador (art. 36.5 LGCA). Este proceso de concentración plantea evidentes problemas de pluralismo por la eliminación de voces en el sector, aparte de las cuestiones estrictamente mercantiles de defensa de la competencia empresarial⁹, pero más allá de estas cuestiones es claro reflejo de la dirección en la que empuja el contexto económico actual en el sector.

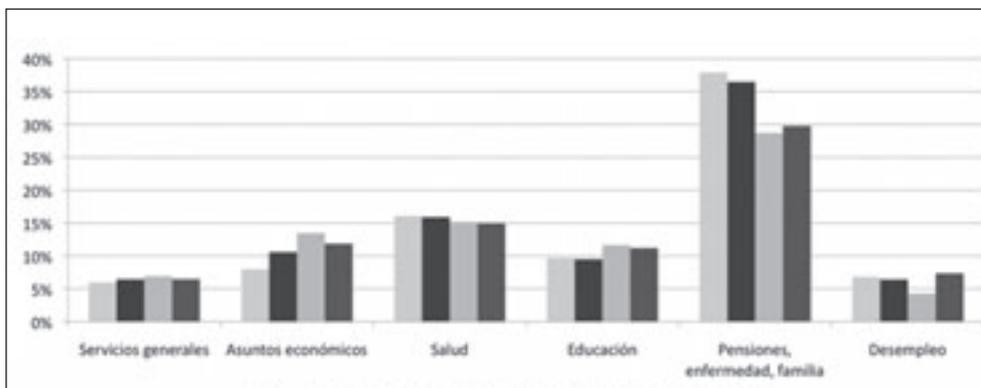
Un fenómeno parecido está generándose en torno a las televisiones autonómicas. Con ser estructuralmente esencial el nuevo régimen legal de la LGCA que reconoce la competencia autonómica y en consonancia con el respeto a la misma otorga una gran libertad a los parlamentos y ejecutivos autonómicos para configurar sus respectivos modelos televisivos, mucho más relevante a la hora de entender la transformación que como consecuencia del mismo se está produciendo, es el contexto de crisis, máxime teniendo en cuenta que la evolución de la misma ha deparado un problema de financiación pública de enorme magnitud, especialmente grave en el caso de las comunidades autónomas españolas como consecuencia de las rigideces del modelo de financiación de las mismas¹⁰. En semejante contexto la reforma legal ha pasado a

⁹ Véase, de nuevo, M. LÓPEZ GARCÍA, *La oferta de contenidos audiovisuales...*, cit., pág. 246-259.

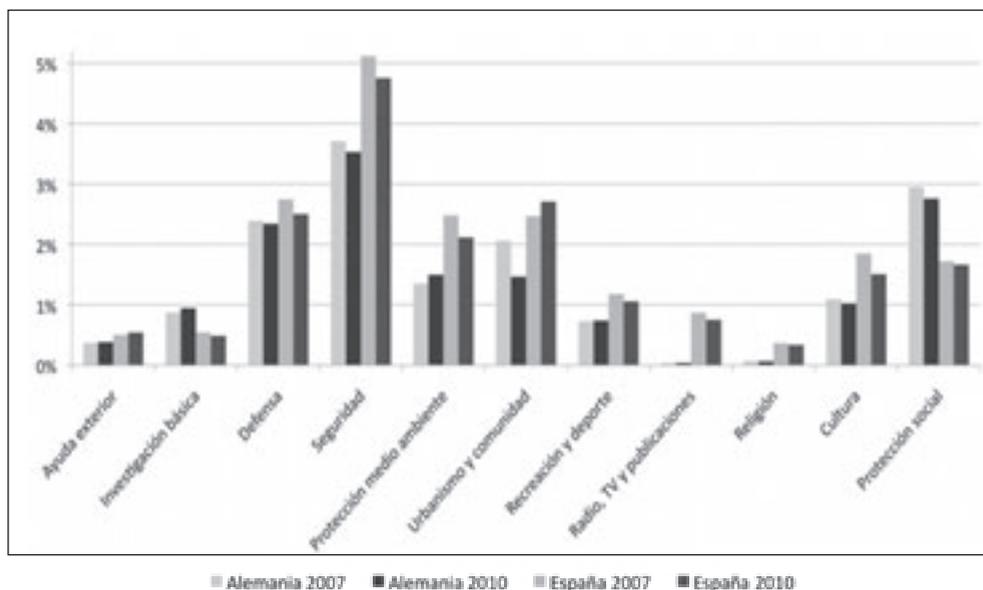
¹⁰ Al menos, en las Comunidades Autónomas del régimen general de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. País Vasco y Navarra, con sus regímenes de financiación específicos, no padecen problemas de la misma gravedad. Por esta razón la situación de EIT, Euskal

un segundo plano y no es tanto acicate o vehículo de la transformación del sector llamada a producirse y cuyos inicios ya estamos viendo como mero marco legal que la está haciendo posible, simplemente facilitando que las necesidades de transformación espoleadas por la crisis económica pueda llevarse a término.

En este sentido, y dado que el problema esencial que afronta España en su conjunto, y muy especialmente todas nuestras Administraciones Públicas, es de exceso de gasto público en relación a los ingresos que se logran, es normal que se cuestionen desembolsos como los que supone el servicio público televisivo. Las exigencias del Derecho de la Unión Europea en materia de déficit público, constitucionalizadas desde agosto de 2011 en el artículo 135 de la Constitución, obligan a una férrea disciplina presupuestaria. Gastos que en otro contexto no se ponían en cuestión han pasado a ser tenidos por poco razonables y, sobre todo, difícilmente sostenibles a medio y largo plazo. Desde este punto de vista, servicios como el televisivo están llamados a ser muy cuestionados, por no tratarse, en apariencia, de ámbitos esenciales de la acción administrativa (o, al menos, no tan esenciales como otros de competencia autonómica como la sanidad o la educación). En este sentido, de nuevo, las exigencias que vienen de la Unión Europea y la necesidad de adaptarnos a las pautas de gasto europeas obligan a reconsiderar la manera en que en España estructuramos nuestro gasto público. Así, si comparamos, por ejemplo, lo que gasta España con otros países de la Eurozona en diferentes materias es cierto que detectamos no pocas anomalías. Por ejemplo, en la comparación con Alemania, un país con un reparto territorial del poder parecido al nuestro, con televisiones regionales igual que España y que, además, es modelo de racionalidad en el gasto público a lo largo de la crisis, aparecen algunas realidades cuando menos curiosas:



Iratia Telebista (la matriz de la televisión autonómica vasca, ETB, Euskal Telebista) no es homologable a la del resto de operadores autonómicos públicos.



Gasto público en España y en Alemania, en 2007 y en 2010, en distintos sectores de actividad en porcentaje respecto del gasto público total

(Fuente: <http://alfonsotwr.posterous.com/la-distribucion-del-presupuesto-publico-en-es> elaborado a partir de los datos de Eurostat y respetando las categorías allí definidas)

Como puede verse, en España gastamos, en proporción, algo menos de dinero público en salud y algo más en educación que en Alemania (competencias ambas autonómicas); bastante menos en pensiones y protección social, pero más en seguridad y defensa (competencias éstas estatales). Las diferencias son más o menos llamativas según los casos, pero hay aspectos donde sí es indudablemente curioso hasta qué punto hay un gasto público mucho mayor en España, en proporción, que en Alemania. Ocurre en sectores como la cultura, la financiación pública de la religión y... en el dinero que empleamos en medios de comunicación públicos. La diferencia es enormemente llamativa y obliga a plantear de modo claro la pregunta en torno a la conveniencia de seguir financiando (o seguir financiando en cuántas tan importantes) los medios de comunicación públicos y, muy especialmente, las televisiones públicas, ya sean las autonómicas o las emisiones de Radiotelevisión española (RTVE, televisión pública de ámbito estatal).

Obviamente, la comparación tiene elementos injustos, en la medida en que Alemania, como casi la totalidad de países europeos, financian en parte sus televisiones públicas con un canon finalista que pagan los usuarios del servicio, lo que supone un enorme alivio para las arcas públicas. Del mismo modo, si bien muy limitada, las televisiones públicas alemanas sí se financian en parte con publicidad. Todo ello reduce enormemente la factura que va a cargo del presupuesto financiado con presión fiscal. Pero no conviene obviar que a la hora de asignar recursos a un servicio públi-

co como son las televisiones públicas la decisión no es sólo prestar o no el servicio sino, además, con qué nivel de ambición (y, por ello, de gasto) hacerlo. También, en su caso, y a idéntica ambición, con cuánto gasto público implicado¹¹. En este sentido, cuando analicemos el régimen de financiación establecido en España para las televisiones públicas nos referiremos a la mayor o menor coherencia del modelo empleado a la luz de las exigencias y principios europeos. Quede de momento apuntado, únicamente, que en nuestro caso la opción hasta la fecha ha sido dedicar a esta acción pública una desproporcionada cantidad de recursos presupuestarios.

No es por ello extraño que la actual crisis económica que tanto ha afectado a la estabilidad financiera de nuestras Administraciones públicas haya propiciado un explícito cuestionamiento del modelo español de televisión pública, tanto en la cantidad de dinero que se dedica a prestar este servicio como, especialmente en el caso de las televisiones autonómicas, en cuanto a la propia existencia de las mismas, cada día más cuestionada por sectores más amplios de la sociedad. Las televisiones públicas, en el contexto recesivo actual, y dado el elevado nivel de gasto respecto del global de la acción pública que suponen, están heridas de muerte en su modelo actual y habrán de transformarse de forma muy profunda en los próximos años. Algunas televisiones autonómicas, de hecho, están siendo drásticamente redimensionadas (los ERES afectando a buena parte de la plantilla ya han comenzado en muchos de los entes públicos autonómicos con más plantilla, que son los que fueron creados en una primera época, con arreglo a un modelo de gestión pública muy estricto, como es el caso de Radiotelevisió Valenciana o del Ente Público Radiotelevisión de Madrid, que a lo largo de 2012 han anunciado despidos de un porcentaje muy importante de su personal, por encima del 50%¹²), e incluso en algún caso se han llegado a barajar cierres (es el caso de TPA, la Televisión Pública de Asturias, cuyo cierre fue decidido por el Gobierno regional y sólo un cambio de mayoría política lo ha acabado evitando –al menos, por el momento–).

Ahora bien, junto a la conveniencia o no de mantener estas televisiones, y enmarcando las decisiones de oportunidad política que puedan adoptarse, hay una serie de factores jurídicos que acompañan esta decisión. En este trabajo pretendemos

¹¹ En este sentido, por ejemplo, acometía parte de su estudio el Informe del Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado que fue encargado por el Gobierno y que el citado Consejo, en febrero de 2005, publicó, con reflexiones sobre el particular, dedicando mucha atención, en las páginas 61 a 66, al contexto comparado sobre la financiación de la televisión pública en Europa, donde prácticamente ningún país ha renunciado a la publicidad de forma absoluta y, además, donde se constata la importancia económica del canon. El informe, en las páginas 162 a 165, proponía una disminución de la publicidad (nunca su completa eliminación) y una financiación pública que cubriera en torno al 50% del total del presupuesto, con aportación directa, descartando el modelo de canon, que entendían cada vez más criticado en Europa y fiscalmente regresivo (puede consultarse el informe en la web de algunos medios de comunicación, aunque sorprendentemente no aparece a día 15 de diciembre de 2012 en la web de la propia RTV –o, al menos, no es fácilmente localizable– como por ejemplo en la web del diario *El Mundo*: <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2005/02/21/reforma.pdf>)

¹² Mientras tanto, los rumores e informes sobre un Expediente de Regulación de Empleo también en la Corporació Catalana de Mitjans de Comunicació son también insistentes.

revisarlos de forma sumaria para tratar de deducir cuál es el correcto entendimiento de nuestro marco constitucional en esta materia, a fin de poder analizar todas las implicaciones de las elecciones que puedan, en su caso, adoptarse y, sobre todo, cuáles son más acordes con los valores y la lógica constitucional, por un lado, y con los principios europeos, por otro.

3. Coste del sector público televisivo en España y eficiencia en la gestión

Ahora bien, antes de iniciar la exposición jurídica, conviene recordar, ya que estamos refiriéndonos al coste de la prestación de estos servicios, las cantidades exactas que hemos venido gastando en materia de televisión pública (hablaremos sólo de estatal y autonómica, dejando la local fuera de la comparación porque en ese ámbito la discusión se plantea en otros términos). Es habitual escuchar o leer al respecto que las televisiones autonómicas salen muy caras, máxime comparadas con RTVE (aunque el proceso de centrifugado de la deuda histórica de esa última no suele incluirse en la ecuación, dado que con el nuevo modelo de financiación de 2009 la misma fue asumida por el Estado, mientras que sí se atiende a la pesada losa en forma de deuda que arrastran las televisiones autonómicas). Analizado en términos de coste de funcionamiento anual, sin embargo, el resultado global no es tan claro. Veamos brevemente los números atendiendo a la eficiencia del dinero empleado, esto es, a lo que se realiza con los euros dedicados.

En este sentido, suele también decirse que las televisiones autonómicas, como casi todo lo que hacen las comunidades autónomas, son igualmente mucho más ineficientes y caras que las que pone en antena el Estado. Esta idea tiene su origen, como es sabido, en la constatación de que las televisiones autonómicas «gastan mucho más que RTVE». Algo que es verdad, pero sólo en números absolutos. RTVE ha venido gastando en los últimos años, desde que se fija su nuevo modelo de financiación, unos 1.200 millones de euros anuales (véase el art. 3 de la Ley 8/2009). Mientras que las televisiones autonómicas públicas, en los últimos años con datos comparables a esos números para RTVE (2010-2011) han costado en torno a 1.600 millones de euros al año si agregamos los presupuestos de todas ellas. Las televisiones autonómicas, en efecto, cuestan globalmente más dinero que RTVE.

Ahora bien, en realidad, y haciendo abstracción de la calidad de la emisión final (donde las televisiones autonómicas presentan muchas diferencias, dado que entre otras cosas es obvio que con más dinero se suele hacer un mejor producto), si nos movemos en términos exclusivos de coste-producción habría que concluir lo contrario. Recuérdese que con los 1.600 millones que dedican las autonomías estamos produciendo, con unos 10.000 trabajadores en total, de 2 a 5 canales por cada Comunidad, lo que dado que hay 12 comunidades autónomas nos da un total de más de 40 canales de radio y televisión¹³. Mientras tanto, la corporación RTVE

¹³ La FORTA, Federación de organismos de radio y televisión autonómicos, está integrada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía, la Corporació Catalana de Mitjans,

apenas si hace, con unos 5.000 trabajadores, una decena de canales diferentes. Resulta evidente que el dinero que cuesta cada hora de emisión en una televisión autonómica es una cantidad muy inferior comparado con el coste por hora emitida en RTVE. Si el análisis lo vamos a hacer en términos únicamente de coste y supuesta eficiencia del mismo, es muy dudoso que la conclusión haya de ser necesariamente desfavorable para las televisiones autonómicas.

Suele responderse a esta constatación, no obstante, que no es exacto afirmar que RTVE sea más ineficiente, con todo, aunque sí cueste bastante más cada hora de programación producida, porque suele tener más audiencia. Pero es que, más allá de que en estos momentos esta afirmación está dejando de ser cierta si comparamos las audiencias equiparables (las de los territorios con televisión autonómica¹⁴), la reflexión no deja de ser un poco tramposa. ¡Por supuesto que los productos audiovisuales más caros suelen ser de mayor calidad y tener por ello más audiencia!

En definitiva, la cuestión de la supuesta mayor eficiencia desde un punto de vista del coste no sirve, en puridad, para despejar dudas. Las televisiones públicas, sean autonómicas o estatales, podrán estar mejor o peor gestionadas, sin duda, pero ello no tiene en el fondo demasiado que ver con su sentido y necesidad. Tampoco puede concluirse que unas u otras hayan de ser necesariamente mejor o peor gestionadas desde el punto de vista de la contención y eficiencia del gasto público, pues ello no va a depender de si tienen uno u otro origen sino de la calidad de la gestión. Lo realmente relevante, admitiendo como es obvio que el servicio, si se entiende como necesario y se decide prestarlo, se ha de tratar que sea prestado en las mejores condiciones posibles desde el punto de vista de la eficiencia, es cuáles han de ser los elementos que hemos de tener en cuenta, desde un punto de vista normativo, para comprender las profundas implicaciones de optar por un modelo de televisiones autonómicas o, por el contrario, de otro en el que éstas no existan. A dar algo de luz sobre el particular, a partir del marco constitucional y de Derecho europeo, dedicamos el resto de este trabajo.

II. MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO TELEVISIVO EN ESPAÑA: SENTIDO Y FUNCIONES DE LA TELEVISIÓN PÚBLICA

Hasta 2010 la parte más sustancial del mercado televisivo español (esto es, la televisión por ondas hertzianas) seguía siendo, al menos formalmente, un servi-

el Ente Público Radio Televisión Madrid, la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana, la Compañía de la Radio Televisión de Galicia, Euskal Irrati Telebista, el Ente Público Radiotelevisión Canaria, el Ente Público Radiotelevisión Canaria, el Ente Público Radiotelevisión Castilla-La Mancha, la Radiotelevisión de la Región de Murcia, la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias y el Ens Públic de Radiotelevisió de les Illes Balears.

¹⁴ En diciembre de 2012, RTVE acumulaba un 15% de la audiencia sumando todos sus canales, mientras que la FORTA sumaba el 10% de la audiencia en todo el territorio nacional (Fuente: FormulaTV). La diferencia, como puede comprobarse, no compensa, en términos de eficiencia, el diferencial de coste de producción entre unos contenidos y otros.

cio público prestado en parte por medio de una gestión directa a cargo del Estado (RTVE) y en parte por una gestión indirecta, tanto de las Comunidades Autónomas (televisiones autonómicas al amparo de la Ley del Tercer Canal de 1983¹⁵) como a cargo de los operadores privados que han ido recibiendo las diversas concesiones administrativas desde que la Ley de Televisión Privada de 1988 abrió esta posibilidad por primera vez en España. En el contexto normativo actual, el de la actual Ley General de la Comunicación Audiovisual, la existencia de las televisiones públicas se da por descontada. Lo son, sin embargo, como un instrumento radicalmente diferente a lo que eran, al menos jurídicamente, hasta ese momento, en la medida en que cumplen toda una serie de funciones y valores de servicio público que, desde 2010, ya no tienen necesariamente que cumplir los operadores privados. Por la sencilla razón de que han dejado de ser jurídica y formalmente lo que materialmente, en el fondo, tampoco fueron nunca por mucho que las normas así los conceptuaran: servicios públicos.

La lógica de este nuevo modelo donde las televisiones públicas cumplen misiones subsidiarias respecto de la oferta de mercado, o si se quiere complementarias a las emisiones de los operadores privados, además, si la insertamos en el marco europeo en la materia, se completa con la necesaria relación entre esa financiación pública que se recibe y las concretas labores de servicio público que ahora sólo desempeñan las televisiones públicas y que, por ello, más que nunca, serán su razón de ser¹⁶. Las distintas Administraciones públicas, caso de que consideren

¹⁵ Téngase en cuenta que, como ya hemos comentado, algunas televisiones autonómicas nacieron y han funcionado sin ampararse en esta norma, al amparo de las competencias en la materia que directamente se entendía que podían deducirse de sus Estatutos. Estas televisiones públicas serían prestación en gestión directa de un servicio público autonómico y no prestación en gestión indirecta de un servicio público estatal, como explica bien F. J. BASTIDA FREIJEDO, «Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución», *cit.*, págs. 174-176 al hablar de la paulatina ruptura del monopolio público estatal. Con la concesión de un espacio competencial en materia de televisión a todas las Comunidades Autónomas todas las televisiones autonómicas públicas han pasado a ser prestación directa de un servicio público autonómico, mientras que las primeras televisiones autonómicas privadas, derivadas de este cambio de modelo parejo al tránsito a la TDT, eran hasta la desaparición de la idea de servicio público con la LGCA de 2010, gestión indirecta de un servicio público autonómico. Véase E. LINDE PANIAGUA, J. M. VIDAL BELTRÁN y S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho audiovisual*, *cit.*, 2011, págs. 331-335.

¹⁶ La Ley General de Comunicación Audiovisual es sistemáticamente coherente con esta idea y abre la regulación sobre televisión pública con la identificación del sentido y contenidos de este servicio público televisivo en su artículo 40.1: «El servicio público de comunicación audiovisual es un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria». Justamente, por esta misma razón, exigirá en materia de financiación en su artículo 43 una estructura que permita discriminar funciones y asignar presupuestos públicos o privados a una o otra según los casos. En concreto, el artículo 43.5 contempla que «con el fin de cuantificar el coste neto del servicio público de comunicación audiovisual,

necesario que se desarrolle esta labor, tienen reconocida total libertad en la norma, ya sea a escala estatal, autonómica o local, para promover, gestionar y financiar iniciativas de esta índole. La Ley estatal, en sus funciones de norma básica, no sólo regula esta cuestión y las posibilidades de gestión pública creadas en un entorno de gran autonomía (art. 40 LGCA), sino también la manera en que han de concretarse los exactos contenidos y afanes en la realización de la actividad que se correspondan con esa consideración de las emisiones como de «servicio público», tanto para el Estado (con cierto grado de detalle) como de modo más genérico para el resto de televisiones públicas (art. 41 LGCA), los límites de la acción pública en la materia (que no pueden llevar a competir en el mercado privado constituyendo empresas para ello o participando del accionariado de operadores privados, así como limitando el porcentaje de canales máximo que el Estado puede reservarse en la televisión de ámbito estatal, art. 42 LGCA) y muy particularmente estableciendo las bases de un modelo de financiación riguroso, con contabilidad separada, que permita imputar a acciones de servicio público los fondos obtenidos por mecanismos de financiación ajenos de mercado, a efectos de que la función de la televisión pública sea, como se viene exponiendo, justamente, de «servicio público» (art. 43 LGCA).

Así pues, si nos planteamos la conveniencia o no de que existan, y se financien con cargo a presupuesto, televisiones públicas, hemos de tener muy en cuenta que, jurídicamente, por éstas se ha de entender en estos momentos, exactamente, este tipo de operador. Un operador con unas funciones y cometidos muy concretos, que no serán exactamente los del mercado sino también algunos más y que más allá del fomento de valores constitucionales ha de cumplir esa función de complemento, subsidiaria de la televisión de mercado hasta cierto punto, de contribuir al pluralismo dando espacio a opiniones, valores, culturas y a la diversidad lingüística que los operadores pendientes de la audiencia y del mercado no garantizan. Explícitamente, de hecho, los prestadores de servicio público, se dice en la LGCA, habrán de atender muy especialmente a los «ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria».

Esta orientación debe ser muy tenida en cuenta cuando evaluemos el gasto que suponen las televisiones públicas, la necesidad o no de conservarlas en casos de duplicidad de sus contenidos con los ofrecidos por los privados y, también, qué televisiones públicas tendrá más sentido conservar, si las estatales o las autonómicas.

Tal y como trataremos de explicar, a la vista de la orientación de nuestro marco jurídico, pero también de los principios marcados por el Derecho europeo, parece que la respuesta en punto a la necesidad de conservar unas u otras es hasta cierto

los prestadores de este servicio deben disponer de separación de cuentas por actividades así como llevar un sistema de contabilidad analítica que separe la imputación de ingresos y costes de la actividad de servicio público, de los contenidos comerciales y de las restantes actividades. Igualmente, los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual deberán proceder progresivamente a la separación estructural de sus actividades para garantizar los precios de transferencia y el respeto a las condiciones de mercado».

punto contraria al discurso dominante en España, muy crítico con el «derroche» y carácter superfluo de las televisiones autonómicas, mientras que a Radiotelevisión Española se la considera, habitualmente, una institución esencial e incuestionable de la que, como mucho, pueden replantearse sus dimensiones y coste pero nunca su sentido o subsistencia. Porque, en efecto, de la lectura de las previsiones legales y, como veremos a continuación con más profundidad, de su profundo entendimiento a la luz, además, de los postulados constitucionales, se deduce más bien lo contrario. Y es que, en un plano estrictamente jurídico, las televisiones autonómicas tienen un anclaje más sólido que la televisión estatal. Ello es así, al menos, en tres vertientes, como tenemos la intención de exponer: la competencial, la referida a las funciones y misiones de servicio público que tienen encargadas y, por último, la que tiene que ver con la financiación del servicio.

III. TELEVISIÓN PÚBLICA ESTATAL Y TELEVISIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA: DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

1. Necesidad jurídica de las televisiones públicas

Es jurídicamente dudoso que la competencia en materia de gestión directa de un servicio público televisivo sea, a partir de una lectura neutra de la Constitución de 1978, antes estatal que autonómica. Sin embargo, razones históricas evidentes (la existencia de RTVE es muy anterior a la Constitución, y además nunca se ha cuestionado en nuestra Historia como país la posibilidad de que el Estado pudiera tener una televisión, sin que se haya analizado cuidadosamente su apoyo constitucional, que se ha tenido siempre por evidente en un ejemplo claro de petición de principio: la mera existencia del ente demostraba, sin necesidad de ulteriores esfuerzos, la competencia estatal para crearlo y gestionarlo) han oscurecido la cuestión. Conviene, en un momento en que nos planteamos la misma conveniencia, por razones de tipo económico, de la subsistencia de las televisiones autonómicas, repasar el diseño constitucional en materia de medios públicos, a fin de entender mejor, caso de que unos recursos financieros limitados obligaran a hacer recortes, cuáles son los servicios públicos más esenciales de acuerdo con esta lógica constitucional.

En este punto, conviene comenzar resaltando que de la Constitución española no se desprende necesariamente la existencia de televisiones públicas. Su artículo 20.3 deja claro, eso sí, que caso de que existan han de cumplir ciertas funciones y estar supeditadas a la realización de objetivos de pluralismo y promoción de la diversidad (con especial atención a la lingüística, por cierto), pero no impone su existencia¹⁷. De hecho, no existen medios públicos estatales o autonómicos escritos con

¹⁷ En este sentido, por ejemplo, es clara la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981 sobre el alcance del precepto, que dice que en este sentido la Constitución en modo alguno fija «cuál haya de ser la naturaleza, el número o la ubicación geográfica de los medios de comunicación social de-

funciones informativas (pues los *Boletines Oficiales* tienen otra finalidad) y nunca nadie ha entendido que estemos ante un incumplimiento del artículo 20.3 CE. En este ámbito, como ocurre con las televisiones, será posible crear medios de comunicación públicos, siempre y cuando cumplan con los principios del Derecho de la Unión Europea¹⁸, pero dista de ser una obligación, como todo el mundo entiende. La regla no es sustancialmente diferente para las televisiones y si hay televisiones públicas allí donde no hay medios públicos escritos no es porque el marco jurídico sea diferente en uno y otro caso sino por otras razones. Lo que es distinto no es el Derecho aplicable sino la valoración que tradicionalmente se ha hecho en el sentido de que, a diferencia de lo que ocurre con la prensa escrita, sí hay en el mercado televisivo ciertas necesidades no debidamente cubiertas por el conjunto de operadores privados que, en consecuencia, han de ser suplidas con una prestación pública.

Ahora bien, una vez decidido que se va a realizar esta prestación pública televisiva como manera de complementar un sector que, desde 2010, es un mercado en libre competencia, conviene analizar de quién será la competencia para ello. En este sentido, ¿son de igual entidad los títulos competenciales que ostentan Estado y Comunidades Autónomas al respecto? ¿Podemos entender que ambos tienen derecho a crear televisiones o, por el contrario, esta competencia de ejecución está en la Constitución reconocida sólo al Estado o sólo a las Comunidades Autónomas?

2. El reparto competencial en materia televisiva en la Constitución Española

Los títulos estatales, a pesar de la tradición histórica antes referida, aparecen como menos potentes que los autonómicos desde un primer análisis jurídico, por menos concretos y menos conectados con las necesidades constitucionales que justifican la existencia de televisiones públicas, que los autonómicos. El primero de ellos, que suele ser invocado casi siempre en estos casos, es el artículo 149.1.1ª CE, que establece la competencia estatal para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Este precepto permite argumentar que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información, reconocido por el artículo 20 CE a todos los españoles, pasa por la necesaria existencia

pendientes del Estado o de otros entes públicos, ni reserva a la ley su creación o supresión ni podría, en rigor, hacerlo» (FJ 5º). Véase también E. LINDE PANIAGUA, J. M. VIDAL BELTRÁN y S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho audiovisual*, cit, 2011, págs. 200-202.

¹⁸ El principio de neutralidad del artículo 345 TFUE admite la propiedad pública en el seno de la Unión Europea, pero el artículo 106 TFUE obligará, en estos casos, a que estas posibles empresas actúen en igualdad de condiciones y sin ventajas competitivas respecto de los medios privados, salvo excepciones muy justificadas por razones de interés público y con las cautelas al uso, en su caso. La bibliografía al respecto es extensísima, baste al respecto remitir, con referencia a la evolución habida recientemente, a S. MUÑOZ MACHADO, «Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica», en S. MUÑOZ MACHADO y J. ESTEVE PARDO (dir.), *Derecho de la regulación económica (I). Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, 2009, págs. 64-75.

de una televisión pública estatal para garantizar esa igualdad en la efectiva posibilidad de ejercerlo, especialmente respecto de los derechos de acceso y pluralismo en las televisiones públicas previstos en el artículo 20.3 CE a los que antes nos hemos referido, que expresamente se refieren a los «medios dependientes del Estado o de cualquier ente público» para garantizar el acceso a la comunicación y al espacio público de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. La apelación, sin embargo, es ciertamente débil. Como ya hemos señalado, el artículo 20.3 CE no establece la obligatoria existencia de esos entes y tampoco parece que se refiera explícitamente a la posible existencia de «los del Estado» más que como expresión fruto del arrastre histórico (cuando se hace la Constitución, de hecho, éstos existían, pero no sólo en radio y televisión sino, conviene recordarlo, incluso en prensa escrita). Por otra parte, resulta evidente que para garantizar esa unidad que permite ejercer la competencia del 149.1.1^a se puede recurrir a otras formas jurídicas de hacerlo, sin necesidad de tener una televisión propia. Por ejemplo, a la capacidad de establecer normativa básica, estableciendo ciertos derechos y deberes de otros operadores públicos. O ejerciendo la capacidad de regulación sobre el sector, manifestación de la cual es una Ley como la LGCA de 2010, de manera que esta igualdad quede garantizada de modo suficiente a partir de las prestaciones de mercado de los operadores privados¹⁹. En todo caso, y aunque débil, este precepto constitucional entendido en relación con el artículo 20.3 CE nos demuestra que, al menos, la Constitución no considera aberrante y tampoco excluye la existencia de medios públicos. Y no parece ser hostil a los estatales, pero tampoco a que existan otros.

Un segundo título que puede invocar el Estado es el artículo 149.1.27^a CE, que reconoce la competencia al Estado para dictar «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas», pero que, como puede verse, deja bastante claro que estamos ante una facultad normativa, no ejecutiva, por lo que, en principio, de la misma no se derivaría, al menos no de modo claro, la capacidad jurídica de tipo administrativo que se requiere para montar una televisión²⁰. Dicho sea esto con todas las cautelas, dado que en España el Tribunal Constitucional ha entendido que las normas básicas pueden ser no sólo leyes sino reglamentos e incluso actos de ejecución. Por lo que tampoco sería descartable, a la luz de este peculiar entendimiento constitucional, por ello, que pudiera incluso llegar a considerarse que una empresa pública para proporcionar servicios audiovisuales fuera una manifestación de la competencia que tiene el Estado para dictar normativa básica en la materia²¹.

¹⁹ A. BOIX PALOP, «Regulación y mercado en el sector audiovisual español», *cit.*, desarrolla extensamente estas posibilidades.

²⁰ Véase en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 21/1988.

²¹ Sobre la jurisprudencia constitucional que, partiendo de una noción material de bases, acaba justificando que la competencia exclusiva del Estado incluya no sólo competencias normativas sino

Por último, estos dos títulos estatales podrían entenderse como suficientes, combinados con el artículo 149.2 CE que otorga al Estado, aun reconociendo que en principio la competencia sustantiva al respecto es de las Comunidades Autónomas, atribuciones en materia de cultura, al decir que «el Estado considerará el servicio a la cultura como un deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». Esta competencia está expresada como una cláusula de coordinación, pero ha permitido al Estado mantener atribuciones culturales que van mucho más allá de la residual competencia en la materia del artículo 149.1.28^a contra la expoliación y la exportación²². En todo caso, interpretado de una manera generosa, podría entenderse que constitucionalmente hay una cierta misión de defensa de la cultura española encargada al Estado que, quizás, podría justificar la existencia de una televisión pública estatal.

Ahora bien, analizado en su conjunto el esquema competencial definido por la Constitución parece claro que no es sencillo justificar que el Estado realice funciones ejecutivas en materia televisiva. Requiere ello de una interpretación muy generosa de los títulos competenciales que hemos referido, ya sea el 149.1.2^a CE en relación con la cultura (pues la labor del Estado en sentido estricto es de mera coordinación), ya sea el 149.1.27^a CE en materia de medios de comunicación (que aparentemente otorga una competencia de tipo legislativo y no ejecutivo), para en conjunto con la necesidad de garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de derechos y deberes del artículo 149.1.1^a, en relación con las exigencias de acceso y pluralidad del artículo 20.3 CE, llegar a la conclusión de que para ello es necesario disponer de una televisión pública estatal. Desde una perspectiva generosa con las posibilidades que el reparto competencial concede a las distintas Administraciones probablemente esta interpretación sea perfectamente razonable, al menos siempre y cuando lo sea en concurrencia con la pacífica aceptación de las competencias de otras Administraciones públicas (esto es, las autonómicas) en esta misma materia, a las que también se les reconozca idéntica posibilidad. Pero no puede negarse que la construcción es ciertamente forzada.

En el fondo, hay que reconocer que el elemento esencial que ancla la competencia estatal en materia de televisión es sencillamente que la televisión era estatal y única cuando entró en vigor la Constitución, que «así son las cosas», «así lo han sido siempre» y «así, en consecuencia, hay que interpretar la Constitución». Sobre todo, se apoya en ese artículo 20.3 CE que levanta acta de esa situación y por ello se refiere explícitamente a los medios estatales (aunque en realidad es más una regulación respecto a cómo han de funcionar en caso de que existan antes que un mandato de que hayan de existir necesariamente, ni en todos los ámbitos, por supuesto, por lo que por ejemplo no se deduce necesariamente del mismo que haya de conllevar la creación de una televisión pública estatal). También es importante, en la práctica, además, que la televisión por ondas terrestres, la más importante

también competencias de simple ejecución, véase por todos G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, 2005, págs. 258-273.

²² Véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional 103/1988 y 164/1994.

tradicionalmente y todavía hoy desde el punto de vista económico y de influencia, requiere en su canal de emisión tradicional (ondas hertzianas) del uso del dominio público radioeléctrico, este sí de titularidad estatal exclusiva (artículo 149.1.21ª). Algo que en sentido estricto nada tiene que ver con la competencia en materia televisiva pero que, al conferir al Estado el control del canal de acceso a las emisiones, le otorga una influencia, de *facto*, enorme que se acaba proyectando en la práctica sobre la consideración, de suyo, de habilitación competencial en su favor.

En definitiva, la televisión pública estatal puede existir porque existe. Y poco más. Reflejo de esta visión implícita es que el propio legislador estatal se siente liberado de invocar título constitucional alguno cuando establece las reglas respecto de la televisión pública estatal. Así, la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, sencillamente, ignora la cuestión, con una referencia de soslayo al artículo 20.3 CE, que ni siquiera se menciona como título competencial sino como necesaria orientación principal en la que se inspira la ley.

En conclusión, puede afirmarse que del análisis del reparto de competencias no se deduce que el carácter ineluctable de una gran televisión pública estatal caiga por su propio peso constitucional. Lo contrario puede decirse, sin embargo, de las Comunidades Autónomas, que en sus diferentes Estatutos, a partir de las posibilidades que da el artículo 149 CE, han ido reconociendo no sólo competencias de desarrollo y ejecutivas en materia de medios de comunicación sino también en otros ámbitos materialmente vinculados a la función constitucional de una televisión pública: cultura, educación, lengua propia...²³. Sin embargo, y a pesar de ser éste el reparto constitucional, el ordenamiento jurídico español ha permitido monopolizar al Estado el sector, con una participación autonómica que era supeditada a la intervención estatal, como concesionarios, según el esquema de la Ley del Tercer Canal de 1983 ya referido. Constitucionalmente la situación en materia de televisión en España ha sido semejante a la que se ha dado en el sector del juego, por ejemplo, con la pervivencia de acción estatal, muy intensa, en materias que aparentemente habrían quedado en manos, si atendiéramos exclusivamente a las normas jurídicas, de las Comunidades Autónomas²⁴. Por esta razón, como se ha expuesto antes, la asunción definitiva por parte de la LGCA de 2010 de que las Comunidades Autónomas tienen competencias en la materia es importante y trascendente más allá de la apariencia limitada de la novedad, que no está llamada a generar una revolución inmediata en el sector sino a consolidar una realidad preexistente.

La anomalía explica, sin embargo, omisiones curiosas: así el hecho de que el Estado tampoco se haya arriesgado nunca a llevar al Tribunal Constitucional a aquellas Comunidades Autónomas, como hizo la vasca en un primer momento,

²³ M. LÓPEZ GARCÍA, *La oferta de contenidos audiovisuales: servicio público, libre competencia y derecho a la información*, cit., págs. 196-209, con referencia al tratamiento en las más recientes versiones de los Estatutos de Autonomía.

²⁴ A. BOIX PALOP, «La traslación de pautas de control público al audiovisual de proximidad», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 14, 2007.

que iniciaron sin adecuarse al marco legal estatal las emisiones de sus televisiones autonómicas, por entender que sus competencias en medios de comunicación, en protección de la lengua y cultura propias y como derivación de su capacidad de autoorganización (argumento éste al que últimamente también se agarra el Estado) les permitían poner en marcha televisiones propias²⁵. Se admitió a regañadientes que se emitiera, se trató posteriormente de controlar el proceso con la Ley del Tercer Canal de 1983 (que concebía, como se ha reiterado, las televisiones autonómicas como una gestión indirecta de un servicio público estatal concedido a las CCAA) pero finalmente, al menos, las últimas reformas legales y la LGCA han acabado por reconocer, al fin, la existencia de un espacio competencial propio, no dependiente ni derivado del Estado o de sus normas, sino directamente emanado de la Constitución y su reparto competencial, para las televisiones autonómicas. Un reconocimiento al que todavía le queda ser desarrollado y asumido en su integridad. Así, la propia LGCA es en algunos muy agresiva e incorpora normas probablemente más intensas de lo que constitucionalmente es posible a la hora de ejecutar el 149.1.27^a CE, interfiriendo en algunos puntos en la ordenación del audiovisual propio de cada comunidad, en línea con esa traslación de las pautas tradicionales de control público al audiovisual de proximidad que ha sido frecuente a lo largo del proceso y del que la nueva norma no se desembaraça por completo²⁶. Con tratarse de un primer paso de enorme importancia que se reconozca la existencia de ese espacio autonómico, a la norma estatal le falta todavía asumir que la autoorganización que conlleva la competencia obligaría a cierta retirada a la hora de pretender predeterminar con excesivo detalle el régimen de autorizaciones y condiciones de emisión, la organización jurídica de las relaciones con los operadores y, en general, la superestructura del control y regulación de mercado que deberán realizar en su ámbito competencial propio las Comunidades Autónomas.

Puede concluirse sin dificultades, por todo lo expuesto, que la competencia autonómica es, al menos, mucho más clara que la estatal, cuya existencia, si bien parece poco sensato negar (siquiera sea como homenaje a lo que suele denominarse «fuerza normativa de lo fáctico»), sería en todo caso mucho menos «potente» constitucionalmente que la autonómica. Se trata de la primera conclusión de cierta importancia que nos depara el análisis de nuestro ordenamiento jurídico de trascendencia no desdeñable en estos momentos de crisis, recortes y reducción del perímetro de lo público.

3. Exploración de lecturas competenciales alternativas

Esta conclusión puede hacer aconsejable, si de ahorrar y mejorar la eficiencia del gasto público se trata, indagar en alternativas organizativas que puedan aspirar

²⁵ En este punto, véanse de nuevo las Sentencias del Tribunal Constitucional 10/1982 y 26/1982, referidas a conflictos competenciales en materia de televisión con Cataluña, que amparan el ámbito propio autonómico en la materia.

²⁶ *Ibid.*

a que los objetivos que solemos entender que debe cumplir un medio público y particularmente estas supuestas funciones estatales (artículo 20.3 CE en relación con el artículo 149.1.1ª CE) se vean satisfechos por otras vías. Por ejemplo, coordinando y enmarcando legalmente la labor de las televisiones públicas autonómicas hasta el punto de que éstas sean la base de una hipotética televisión estatal que sume esfuerzos y contenidos. Una alternativa que, sintomáticamente, es la que se ha desarrollado de modo natural en ordenamientos jurídicos de tipo federal con una distribución de competencias semejante a la nuestra. El caso más relevante, en la medida en que inspira directamente nuestra regulación en la materia, es el ejemplo de Alemania, país donde las televisiones son regionales en coherencia con la distribución jurídica de las competencias y, aunque tienen cadenas públicas estatales (en el sentido de emisiones comunes para todo el país), éstas son el producto del esfuerzo común e integrado de todas ellas, formando una comunidad de trabajo (la ARD, televisión estatal alemana, significa justamente esto: *Arbeitsgemeinschaft Rundfunk Deutschlands*) con una enorme diversidad regional, un reparto de responsabilidades flexible y cambiante y una descentralización de emisiones y contenidos notable²⁷. Más allá de que este reparto sea más ortodoxo constitucionalmente, más respetuoso con el reparto de competencias entre Federación (*Bund*) y Estados (*Länder*), no conviene perder de vista que un modelo de televisión de esta manera, construido con bases regionales y con un importante esfuerzo posterior de coordinación y puesta en común de medios y contenidos, es más barato que el sistema español, que duplica muchas estructuras. Lo que explica, junto a la concreta forma de financiación del servicio por medio de un canon, que las arcas públicas alemanas realicen un esfuerzo infinitamente menor para el sostenimiento de la televisión pública en ese país. Una lectura que conviene no perder de vista en el actual contexto español.

Ahora bien, junto a todo lo dicho, además, resulta bastante evidente que una organización de estas características facilita un mejor cumplimiento de algunas de las razones de un servicio público televisivo completo, por ejemplo, en cuestiones como la atención a la proximidad y a la pluralidad que ya hemos expresado que son constitucionalmente claves. Lo que nos lleva a un segundo gran argumento estrictamente jurídico que hemos de contemplar. Esto es, si de las razones de tipo jurídico, social y económico que confluyen en la idea de servicio público se puede deducir que las mismas sean mejor satisfechas con un modelo de televisiones públicas regionales o, por el contrario, con nuestra tradicional televisión pública de ámbito estatal.

IV. TELEVISIÓN PÚBLICA ESTATAL Y TELEVISIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA: RAZONES JURÍDICAS, SOCIALES, ECONÓMICAS Y DE SERVICIO PÚBLICO

Si habíamos comenzado nuestra reflexión cuestionando que en términos de coste la subsistencia de las televisiones autonómicas suponga una mayor carga que

²⁷ S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado (III): La televisión*, Civitas, 1998, págs. 90-101.

la que implica en términos de eficiencia RTVE y a continuación habíamos iniciado el desarrollo de las cuestiones jurídicas conexas con la manera en que la Constitución distribuye competencias, concluyendo que en apariencia tiene más sentido una gestión televisiva pública autonómica que la estatal, un segundo elemento jurídico confirma esta impresión: las razones de tipo legal que justifican la existencia de servicio público son, a día de hoy, mucho más evidentes en el audiovisual de proximidad, en el mercado de las televisiones autonómicas (y también, por cierto, en el local, aunque la reflexión sobre este segundo espacio audiovisual de proximidad excede los límites de este trabajo²⁸) que en el sector en sus dimensiones estatales.

En esta misma línea es asimismo cuestionable, si nos posicionamos desde el Derecho de la Unión Europea, que en términos de servicio público sea más importante la subsistencia de RTVE antes que la de las cadenas autonómicas de televisión que tenemos. Resulta evidente a partir de los artículos 345 y 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que una televisión operada por la Administración es perfectamente posible, siempre y cuando compita en condiciones de igualdad y sin distorsionar la competencia en el mercado audiovisual con los operadores privados²⁹. Pero como resulta evidente, y ya hemos comentado en el segundo apartado de esta reflexión, nuestro modelo de televisión pública surgido de la LGCA no se encuadra en esa idea, sino en la de tener un operador diferenciado, subsidiario del mercado y llamado a paliar algunas de sus insuficiencias. Y, por ello, sometido a una regulación especial y, como veremos posteriormente, financiado por medio de reglas diferentes (y con fondos públicos). Todo ello, como es sabido, es también perfectamente posible en el Derecho europeo, pero de manera mucho más excepcional, con numerosas cautelas y con estricto sometimiento a reglas específicas. Unas, relacionadas con el funcionamiento y con la concreta manera en que se financiará esa actividad (y a ella nos dedicaremos posteriormente). Pero otras directamente relacionadas con las razones de interés público subyacentes en que se puedan excepcionar las normas de competencia y que han de justificarse para poder abrir la puerta a esa excepcionalidad jurídica de los operadores públicos.

Pues bien, como trataremos de argumentar, a día de hoy estas razones de interés público son mucho más fáciles de encontrar para las televisiones autonómicas que para la estatal ¿Por qué? Pues esencialmente porque el servicio público es importante, y aceptado por las normas en materia de competencia de la Unión Europea, sobre todo, allí donde los operadores privados no están ofreciendo algún tipo de cobertura que juzgamos, como sociedad, esencial para garantizar cierto tipo de valores o bienes públicos y que, por ello, entendemos que en defecto de prestación garantizada por el normal juego del mercado permitirá que haya una intervención pública complementaria, reparadora de la carencia, que puede gozar de beneficios

²⁸ Al respecto, E. LINDE PANIAGUA, «La televisión de ámbito local», en J. R. PARADA VÁZQUEZ, C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord.), *Las competencias locales*, 2007, págs. 451-468.

²⁹ De nuevo, S. MUÑOZ MACHADO, «Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica», *cit.*, págs. 64-75. Véase también S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado (III): La televisión*, *cit.*, págs. 193-204.

diversos que serían imposibles por anticompetitivos caso de que no se dieran esas razones. Razones que, preferiblemente, conviene rastrear a partir de los mandatos constitucionales. En materia de televisión, para España, como es bastante evidente, las encontramos en las especialidades que desde el artículo 20.3 CE tantas veces mencionado a lo largo de este trabajo se mencionan para los medios públicos.

Analizar sin dogmatismos hasta qué punto una televisión de ámbito estatal, y en nuestro caso concreto RTVE, garantiza esas funciones de servicio público equivale a responder, sencillamente, a la pregunta de qué cosas hace, o puede hacer, que no hagan las televisiones privadas que operan en un sector ya muy maduro y liberalizado a partir de los principios de libertad de expresión y libertad de empresa tras la LGCA. En un plano ideal, como casi todos los estudiosos de nuestro modelo televisivo defienden, no cabe duda de que hay un espacio para estas labores de servicio público³⁰. Ahora bien, el análisis concreto de la realidad de la prestación que realiza la Administración obliga, incluso siendo generosos con el ente público, a llegar a la conclusión de que, esencialmente, su función de servicio público está muy diseminada por una programación que en sus bases es muy parecida a la de los operadores privados que aparece sólo levemente condicionada (mejorada) por elementos como:

- Unos servicios informativos muy potentes, con muchos más medios y de más calidad, que permiten incluso la difusión de un canal de información continua;
- Unos estándares de calidad en la producción propia mayores (pero esto hay que reconocer que está en retroceso, o al menos que la diferencia con los operadores privados es cada vez menor, tanto por las apreturas financieras de TVE como por la mejora de los productos privados);
- Una proyección internacional de la que no gozan normalmente esos operadores comerciales;
- Una mayor atención en la parrilla, por pequeña que sea, a contenidos culturales, educativos, etc.

Las diferencias no son excesivas en la práctica y llevan a cuestionar hasta qué punto, con esos mimbres, es posible justificar un modelo de televisión pública diferenciado y privilegiado en materia de financiación en la medida en que debe conectarse con estos contenidos específicos de servicio público. Así lo expresa para cualquier televisión pública, con meridiana claridad y recogiendo en este punto de manera muy correcta los principios del Derecho de la Unión Europea, el artículo 41 LGCA. Si nos vamos a la plasmación jurídica de esta realidad para la televisión pública estatal, en la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, descubrimos que la prestación diferenciada que se

³⁰ M. LÓPEZ GARCÍA, *La oferta de contenidos audiovisuales: servicio público, libre competencia y derecho a la información*, cit., págs. 415-421. Desde una perspectiva diferente, muy crítica con el resultado de las televisiones autonómicas en España (como consecuencia de su politización) pero reconociendo la necesidad de un espacio público de comunicación I. GONZÁLEZ PASCUAL, «Las televisiones autonómicas (historia de un desatino)», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 57, 2000, págs. 261-293.

exige a la televisión pública para acceder a ventajas competitivas (financiación pública) por ser un servicio público es llamativamente poco consistente. Así, el artículo 9 de esta norma lista un serie de obligaciones que comprenden exigencias sobre el origen español y europeo de los contenidos (art. 9.1.f) y la necesaria dedicación de recursos para producir obras de este tipo (art. 9.1.g) que no son sino la reproducción de obligaciones que también tienen, según la LGCA, el resto de operadores, con lo que la diferencia es simplemente cuantitativa en la medida en que la televisión pública tienen un régimen levemente más oneroso. Algo semejante ocurre con las obligaciones en materia de subtítulo y otras facilidades de acceso a colectivos con dificultades sensoriales (art. 9.1.e), donde no tenemos una obligación de servicio cualitativamente diferente para la televisión pública, sino simplemente una mayor exigencia cuantitativa. Sí hay obligaciones específicas y diferenciadas en cuanto a ciertos contenidos, referidas a la necesidad de disponer de un canal destinado al público infantil (art. 9.1.d) pero se da la circunstancia de que el mercado privado suministra también, en estos momentos, varios canales equivalentes, lo que anula a efectos prácticos mucho de este valor diferencial. Curiosamente, el canal de información continua, que en estos momentos carece de alternativa privada, no es una obligación de servicio público legal, aunque sí se obliga a prestar una mayor atención a los debates parlamentarios, retransmitiendo los más importantes (art. 9.1.b) y a programar debates de contenido político (art. 9.1.c). Asimismo, la ley obliga a la proyección internacional (art. 9.1.k), donde sí encontramos una diferenciación con el sector privado más o menos clara (las emisiones para el extranjero de los operadores privados han tenido hasta la fecha escasa relevancia). Más allá de estas exigencias concretas en cuanto a contenidos, y la obligación de ceder espacios de emisión a grupos sociales y políticos significativos (art. 9.1.a) que es muy poco relevante porque se limita a doce horas semanales (en horario «no residual», eso sí), las normas que definen el carácter de servicio público de las emisiones de la televisión estatal exigen una programación ambiciosa e inclusiva, con atención a eventos institucionales, sociales, culturales y deportivos de todo tipo, no sólo los mayoritarios (art. 9.1.o), promoviendo la cultura, el arte, la divulgación científica y tecnológica, la innovación y la actividad emprendedora (art. 9.1.j) y, sobre todo, impulsando la máxima diversidad cultural y lingüística (art. 9.1.n)³¹. Como puede comprobarse, el listado no es dema-

³¹ El art. 9.1 de la Ley 8/2009 tiene algunas obligaciones adicionales, pero son en realidad más cuestiones de gestión y de limitación competitiva (número máximo de estrenos anuales, inversión máxima en eventos deportivos...) que verdaderas obligaciones relativas al establecimiento de unas emisiones de servicio público. Por otro lado la LGCA ha añadido algunas funciones como servicio público que no lo son en puridad, sino reconocimiento y continuación de labores históricamente llevadas a cabo por RTVE que por tradición se establece como mandato que continúen, como las referidas a la Orquesta y Coro de RTVE (art. 40.1 LGCA). Más importante es la labor de conservación del archivo histórico del audiovisual español, que tiene un contenido claro de servicio público, pero que probablemente habría que reconsiderar respecto de su ubicación, más allá de la mención al Instituto de Radio y Televisión Española que contiene el art. 40.1 LGCA, por cuanto, por mucho que el archivo histórico de RTVE sea a efectos prácticos equivalente al archivo audiovisual español, quizás habría que replantearse que la correcta ubicación del mismo sea una estructura dependiente de lo que ya es un operador televisivo más, por muy público que sea.

siado ambicioso a la hora de establecer un contenido de concretas exigencias que, más allá de proclamaciones etéreas y más o menos vaporosas, deriven en contenidos específicos claramente diferenciados. Los casos en que esto se produce no son demasiados y, en puridad, se corresponden con un porcentaje no demasiado importante de la programación y actividad global de RTVE.

Es evidente, a poco que se analicen ambas listas, tanto la de las acciones que *de facto* está realizando de modo diferenciado RTVE como las previsiones del artículo 9.1 en su ley de financiación, que todos y cada uno de estos elementos aparecen también, en mayor o menor medida (pues como hemos señalado la calidad de las distintas televisiones autonómicas españolas, así como los recursos con los que cuentan, son muy dispares), en la labor que realizan los entes autonómicos, así como que sus respectivas normas establecen obligaciones y estándares de servicio público muy semejantes. Pero lo interesante no es tanto analizar con detalle las posibles diferencias en la atribución de competencias cuanto la capacidad efectiva de diferenciación respecto de la oferta privada que, a la hora de la verdad, demuestran en su actividad, tanto real como potencial, las televisiones públicas autonómicas, por un lado, y la estatal, por otro. Porque en ese punto es donde se va a dilucidar cuáles de ellas pueden tener mayor justificación, no sólo a la luz de la Constitución española sino del Derecho de la Unión Europea.

Obviamente, cuando nos referimos a las televisiones autonómicas, el grado de cumplimiento respecto de estos estándares va a depender mucho del presupuesto con el que cuentan y por ello la realidad nos ofrece mucha diversidad. Pero esta constatación no quita que también sea una realidad incuestionable que las televisiones autonómicas que cuentan con más recursos, como es el caso por ejemplo de todas las televisiones autonómicas de primera generación (vasca, catalana, gallega, andaluza, madrileña, valenciana) que vieron la luz en la década de los 80 del siglo pasado con medios y estructuras muy ambiciosos, realizan un trabajo perfectamente homologable al de RTVE que avala la posibilidad de una organización basada en un modelo de televisiones regionales y posteriores emisiones de ámbito estatal colaborativas. Nada hace pensar que no tendríamos un servicio público de calidad sustancialmente homologable en tal caso. Así como unos servicios informativos y una programación nacional común con contenidos de calidad, que podrían ser suplidos de manera muy eficaz, más eficaz incluso (por la atención más plural a la realidad española que generarían) con una comunidad de trabajo de televisiones autonómicas si se considera que es deseable que algo así existiera.

Al margen de la posibilidad de dar cumplimiento a todas las funciones de servicio que en la actualidad cubre la televisión estatal, las televisiones autonómicas aportan contenidos que permiten la garantía de valores constitucionales básicos, por cuanto realizan funciones adicionales de servicio público que RTVE ni ha hecho nunca a lo largo de su historia, ni hace ahora, ni es previsible que haga un futuro. Como, por ejemplo:

- Promoción y difusión de las lenguas propia de casi una cuarta parte de los ciudadanos españoles, de esos más de 10 millones de personas que, viviendo en

España, tienen una lengua materna diferente al castellano y que nunca o casi nunca tienen la ocasión de poder escuchar programas en su lengua en la televisión de ámbito estatal, ni en la privada ni tampoco en la pública a pesar del mandato constitucional (una labor de promoción, además, que es verdadera necesidad de servicio público, pues, como es sabido, el audiovisual en estas lenguas es apenas existente y los medios privados, por cuestiones de mercado, huyen de estos contenidos y producen casi exclusivamente en castellano³²);

– Atención a la información de proximidad y a la realidad de la España autonómica, gracias a redes de servicio público locales y autonómicas muy desarrolladas, que han hecho presente esos ámbitos por primera vez en el audiovisual español (de nuevo, labor que es de servicio público y que está muy desatendida tanto por los operadores privados como, una vez más, por la propia RTVE, que históricamente ha funcionado en muchos casos más como una televisión atenta a las estructuras del Estado antes que como una verdadera televisión nacional);

– Fomento del audiovisual local y de proximidad, creación de tejido industrial productivo en todo el país, en zonas que necesitan un empujón público para que pueda florecer.

Todas estas razones se unen a las anteriores y permiten y justifican sobradamente una labor pública al amparo de las restrictivas pautas del Derecho de la Unión Europea (algo que puede perfectamente no ocurrir cualquier día de estos con la televisión pública estatal). En mucha mayor medida, además, debido a la inexistencia de un mercado privado autonómico que pueda aspirar, siquiera sea en una mínima proporción, a cubrir estas necesidades. A diferencia, de nuevo, de lo que ocurre con las emisiones en libre competencia en el mercado de la televisión estatal, que cuentan con operadores sólidos, establecidos, rentables, con un mercado suficientemente desarrollado, que hace que la labor de RTVE sea en ocasiones indistinguible de la de los operadores privados. En cambio, nada equivalente puede decirse del mercado de la televisión regional privada en España.

Estas consideraciones, de nuevo, apuntan a la existencia de más razones, y de mucho más peso, a favor de las televisiones autonómicas, que son a día de hoy las que están realizando una labor de servicio público más evidente no sólo por diferenciada de la realizada por las televisiones privadas sino, además, con un contenido constitucional más directo (atención a la diversidad cultural y lingüística). Las labores de promoción de la cultura, la educación y otros valores, por el contrario, se realizan en más o menos idéntica medida por televisiones estatales públicas y autonómicas públicas, siendo en ambos casos muchas veces complicado diferenciar la programación de las mismas con las privadas y requiriéndose cierto voluntarismo, las más de las veces, para aceptar que el grueso de la programación generalista de las mismas

³² A este respecto, conviene resaltar que el espíritu del art. 20.3 CE no parece que sea el de ofrecer desconexiones, sino una programación nacional que integre toda esta diversidad, en lugar de segmentarla. Con todo las desconexiones, más allá de las ofrecidas para Cataluña (cuyo centro de producción de programas es blindado legalmente por el art. 40.1 LGCA), nunca han sido, tampoco, excesivamente ambiciosas.

pueda entrar en esta categoría. Por último, las que se refieren a cobertura informativa e internacional, por medios y ambición, en estos momentos son esencialmente responsabilidad de RTVE e imposibles de abordar por las televisiones autonómicas. Pero ello establece una cada vez menor diferencia cualitativa con la oferta privada. Y, recordemos, tampoco han de ser prestadas necesariamente desde un punto de vista jurídico con un modelo organizativo mimético del actual, siendo perfectamente posible que una organización «a la alemana» supliera eficazmente al prestador público estatal. A partir de todo lo dicho, parece claro, por ello, que el modelo de prestación pública autonómica se ajusta, de nuevo, mejor tanto a las exigencias del Derecho de la Unión Europea como a las derivadas de los postulados constitucionales. Algo que se va a reflejar también en consecuencias jurídicas de gran trascendencia futura respecto del modelo de financiación para nuestras televisiones públicas que han generado las nuevas normas en la materia en España, desde la LGCA a las previas leyes de 2006 sobre organización de RTVE y de 2009 sobre financiación de la misma.

V. FINANCIACIÓN Y NUEVO MODELO DE TELEVISIÓN AUTONÓMICA EN TIEMPOS DE CRISIS

1. El modelo de financiación pública de nuestras televisiones y sus problemas de adaptación a los principios del Derecho de la Unión Europea

Dado que estamos analizando la pervivencia y coherencia del modelo de televisiones públicas en España en un momento de crisis y a la luz de las crecientes penurias financieras del país, una referencia al modelo de financiación es imprescindible para concluir el cuadro. Téngase en cuenta, además, que la existencia de efectivas posibilidades de financiación con fondos públicos es esencial para la sostenibilidad del modelo, tanto en España como en extranjero, y que además deben cumplir con lo exigido por la Unión Europea, en íntima conexión con las reflexiones que realizábamos respecto de las labores de servicio público que cumplen las distintas televisiones.

En este sentido, las reglas de la Ley 8/2009 en materia de financiación de RTVE³³ son aparentemente irreprochables, al menos en su concepción general: una serie de obligaciones de servicio público diferenciadas (art. 9) permiten al Estado financiar con fondos públicos (arts. 4, 5 y 6) el grueso de las necesidades presupuestarias de RTVE (recordemos, de unos 1.200 millones de euros anuales y con vocación de estabilidad, como señala el art. 3 de esta misma ley). La norma se completa con la exclusión de la publicidad televisiva, en su artículo 7.1, como posible fuente de ingresos de RTVE derivados de su actividad. Aparentemente, pues, nada que objetar. Sin embargo, un análisis más detallado hace que aparezcan numerosos elementos que hacen dudar de la corrección del mecanismo y, sobre todo, de su coherencia con el reparto competencial y la lógica derivada de las normas europeas.

³³ Sobre este modelo, con detalle, véase . LINDE PANIAGUA, J. M. VIDAL BELTRÁN y S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho audiovisual*, cit., págs. 298-302,

Un primer problema tiene que ver con la ya señalada ausencia de diferenciación sustancial entre los contenidos de la televisión pública estatal y los de los operadores privados. A lo que se une que las obligaciones específicas del art. 9, cuando se analizan con ciudadano, como hemos realizado anteriormente, ni son demasiadas ni son excesivamente profundas. Más allá de poder entender que toda la programación de RTVE está impregnada de valores que la hacen diferente por esa mayor atención a la pluralidad o la cultura (algo que la realidad desmiente radicalmente, no sólo con un análisis de la misma en sí misma, sino sobre todo si se compara con las alternativas privadas) o de que el hecho de que carezca de publicidad es un valor de servicio público en sí mismo y de gran relevancia (algo altísimamente cuestionable) no hay manera de entender que la programación cumpla en su totalidad objetivos de servicio público, con lo que no debería poder recibir una financiación privilegiada, por pública, respecto del grueso de sus emisiones³⁴.

En este sentido, paradójicamente, que la norma estatal haya excluido a las televisiones autonómicas de cierto reparto de fondos públicos, lo que las obliga a depender de la publicidad (o de un presupuesto al 100% financiado por transferencias de los Gobiernos autonómicos, algo que de momento ninguna autonomía ha puesto en marcha), las sitúa en mejor posición para cumplir con los principios del Derecho de la Unión Europea. Tanto la programación de las televisiones autonómicas públicas como la de la televisión pública estatal que no se diferencian sustancialmente de la programación privada debieran financiarse por un procedimiento de contabilidad separada y con criterios de mercado para no alterar la libre competencia, algo que por ejemplo recuerda la LGCA en su artículo 43.5 para todas ellas haciéndose eco de principios consolidadísimos del Derecho de la Unión Europea. Como es obvio, para RTVE, dada su estructura de ingresos según la Ley 8/2009, cumplir con esto es prácticamente imposible excepto si comienza a hacer una programación radicalmente diferenciada y de servicio público. Las televisiones autonómicas, en cambio, siguen recurriendo en parte al mercado y compitiendo en él. Lo cual hace que este problema de incoherencia profunda, estructural y sólo posible por la tolerancia europea (pero que puede concluir cualquier día) sea algo menos importante respecto de las mismas. Pues, al igual que RTVE, tienen en su parrilla una buena parte de programas que nada tienen que ver con ese servicio público diferenciado. Pero, al contar todavía con publicidad, se puede entender que esa parte de la prestación que realizan, a partir de la idea de contabilidad separada, se cubre con los recursos obtenidos por la publicidad³⁵.

³⁴ La crítica a la compatibilidad del nuevo modelo de financiación de RTVE con el Derecho de la Unión Europea es compartida por E. LINDE PANIAGUA, J. M. VIDAL BELTRÁN y S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho audiovisual*, cit., págs. 302-304.,

³⁵ Como es sabido, a día de hoy la captación de recursos por publicidad que realizan los operadores autonómicos es muy inferior a las necesidades de financiación bastantes para cubrir los gastos de explotación referidos a los contenidos equivalentes a los ofrecidos por otros prestadores. Pero, al menos, el problema es en este caso sólo cuantitativo. La estructura de gastos e ingresos de estas televisiones sí está, al menos, adaptada al hecho de que un gran parte de las emisiones son, en la práctica, de mercado. La captación de publicidad es la única manera coherente con los principios del Derecho

Un segundo problema, específicamente español y agravado con la LGCA además, es que el Estado ha previsto una serie de ingresos de Derecho público para RTVE que plantean numerosos problemas. Por una parte, y como es sabido, se ha fijado un canon a los diferentes operadores privados de televisión estatal (art. 6 Ley 8/200), diferenciando entre operadores de pago y operadores en abierto, e incluyendo no sólo a los operadores por ondas terrestres sino también a los de cable y satélite. Estos ingresos, en la medida en que financian un servicio público en el sector televisivo con recursos extraídos de los operadores de ese mismo sector se corresponde con las pautas de la Unión Europea para financiar servicios públicos o servicio universal en sectores liberalizados y no plantean por ellos mayores problemas de coherencia con el Derecho de la Unión Europea³⁶. Todo lo más, podría cuestionarse que se extiendan a sectores como el satélite o el cable, dado que por definición o por dinámicas de mercado son prestaciones siempre de ámbito superior al de una comunidad autónoma, y se empleen para financiar sólo la televisión estatal y no a todo el sector, lo que parece un poco inequitativo. Pero no es una descompensación dramática en términos de equidad jurídica (lo es, únicamente, por el desarrollo de los respectivos mercados, que hace que un modelo de financiación equivalente para las televisiones autonómicas sea imposible por la inexistencia de un efectivo mercado, con ingresos relevantes, de televisión autonómica privada en España). Sin embargo, el hecho de que las otras tasas estén previstas gravando a operadores de telefonía (art. 5 Ley 8/2009) y extrayendo un porcentaje del 80% de la tasa que recauda el Estado a distintos operadores por el uso del dominio público radioeléctrico (art. 4 Ley 8/2009) nos sitúa en un terreno radicalmente diferente. Actividades públicas sustancialmente idénticas, las televisivas (estatales o autonómicas), van a ser financiadas o no simplemente dependiendo de la propiedad estatal o autonómica del medio, a partir de unos recursos que el Estado allega exclusivamente para sí aprovechando su control competencial sobre un bien como es el espacio radioeléctrico que la Constitución y las leyes le reconocen para una mejor gestión común, no para que altere la neutralidad de los mercados (incluso aunque se trate de un mercado entre operadores públicos diferenciados como es el caso del mercado de la televisión pública) en su favor. Idénticas consideraciones merece el uso torcido de la competencia sobre las telecomunicaciones, a las que se añade, además, el más que posible incumplimiento del Derecho de la Unión, que no permite financiar el servicio público en un sector de actividad con tasas a los operadores de otro sector diferenciado de actividad económica.

Estas consideraciones nos sitúan en un modelo de financiación de la televisión pública difícilmente compatible con los postulados europeos y muy criticable desde la perspectiva del Derecho interno. Si el mandato del artículo 43.5 LGCA se exigiera de manera efectiva y rigurosa las televisiones autonómicas tendrían muchos problemas para adaptarse por una cuestión puramente de costes, pero RTVE tendría que

de la Unión Europea para cubrir esta parte del presupuesto necesario. Por ello el que la sigan manteniendo es un elemento que hace más fácil su adaptación.

³⁶ A. BOIX PALOP, «Regulación y mercado en el sector audiovisual español», *cit.*.

hacer algo más para poder adaptarse, debiendo cambiar directamente de modelo: la alternativa pasaría bien por volver a tener publicidad, bien por cambiar radicalmente su modelo de programación por uno claramente de servicio público ayuno de contenidos comerciales (o ambas cosas a la vez), lo que dinamita los perfiles y estructuras de su actual ordenación, que es en sus fundamentos radicalmente incompatible en su financiación con los principios del Derecho de la Unión Europea por combinar contenidos y emisiones mayoritariamente comerciales sin apenas financiación derivada de su actividad³⁷. Adicionalmente, la previsible condena a España por las tasas a favor de RTVE extraídas de otros sectores están llamadas a causar graves problemas financieros al ente y al Estado. Por último, el inequitativo reparto de fondos no directamente relacionados con el sector televisivo estatal pone de manifiesto un esquema que, aunque con la LGCA ha superado muchos de los recelos frente a las competencias autonómicas en materia televisiva, sigue maltratando indirectamente a los prestadores autonómicos. El resumen no puede ser más claro: la financiación pública de las televisiones españolas es insatisfactoria y las tensiones futuras van a ser notables, pero es el modelo elegido por el Estado el más inestable, pues obligará tarde o temprano a un cambio radical del sistema por no estar justificadas las exacciones públicas para cubrir prácticamente toda su programación, cuando ésta es por lo común muy difícilmente discernible como diferenciada de la ofrecida por los operadores privados y transmisora de valores de servicio público.

2. Un nuevo marco jurídico para la regulación autonómica de sus televisiones públicas

Hemos repasado hasta el momento muchos elementos del régimen jurídico de nuestras televisiones públicas que ponen de manifiesto la profunda inestabilidad del modelo de prestación y financiación de los operadores públicos, pero con una especial debilidad a la luz del marco europeo y constitucional para el Estado. Lo que debería estar llamado a tener consecuencias en un contexto de crisis y por ello habría de ser muy tenido en cuenta. Sin embargo, no puede negarse que, respecto de las comunidades autónomas, esta situación se produce en un contexto, como comentábamos desde un principio, no sólo de crisis económica y de pocos recursos sino que, a la vez, ha coincidido con el reconocimiento definitivo por parte de la LGCA del sector audiovisual autonómico (art. 40.2 LGCA) y, dentro de él, de unos prestadores públicos modelados según el mejor criterio de cada comunidad autóno-

³⁷ Es realmente llamativo, en este punto, que la reforma de 2009 desatendiera tan claramente el Informe del Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado encargado por el propio Gobierno al que hemos hecho referencia antes, donde se seguía considerando importante la publicidad (aunque se recomendaba su reducción). De todos modos, de la lectura del Informe en cuestión se deduce que el problema estructural que planteamos en ningún caso es tomado demasiado en serio tampoco por sus autores, que en ningún momento consideran problemático combinar financiación mayoritariamente pública con contenidos, en una gran proporción, equivalentes a los de las televisiones comerciales.

ma (el primer párrafo del precepto citado reconoce la libertad de crearlos o no). Por primera vez la norma estatal deja claro que serán los órganos competentes de cada comunidad autónoma, con entera libertad, los que «decidirán dentro de los múltiples digitales que se les reserven, los canales digitales de ámbito autonómico que serán explotados por el servicio público de comunicación audiovisual televisiva y los que serán explotados por empresas privadas en régimen de licencia» (art. 40.2 párrafo segundo LGCA). El Estado no tiene nada que decir, ni siquiera a efectos de determinar mínimos y máximos (que, por ejemplo, la LGCA sí establece en el artículo 42.4 para el sector público estatal). Se trata de una lógica consecuencia de la existencia de plenas competencias autonómicas que, sin embargo, hasta la fecha había sido poco atendida.

Una vez establecida la libertad de las Comunidades Autónomas para crear televisiones autonómicas, la LGCA, recientemente modificada en este punto por Ley 6/2012 (con la intención, parece, de dar más claridad a la libertad absoluta de organización que se reconoce a las Comunidades Autónomas)³⁸, se remite plenamente a la decisión autonómica respecto de su organización:

Artículo 40.2, párrafo tercero LGCA: «Las Comunidades Autónomas que acuerden la prestación del servicio público de comunicación audiovisual determinarán los modos de gestión del mismo, que podrán consistir, entre otras modalidades, en la prestación del servicio de manera directa a través de sus propios órganos, medios o entidades, en la atribución a un tercero de la gestión indirecta del servicio o de la producción y edición de los distintos programas audiovisuales, o en la prestación del mismo a través de otros instrumentos de colaboración público-privada, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como no discriminación e igualdad de trato. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán acordar transformar la gestión directa del servicio en gestión indirecta, mediante la enajenación de la titularidad de la entidad prestadora del servicio, que se realizará conforme con los principios citados anteriormente».

Esta lista de posibilidades respecto de la gestión de los canales públicos del artículo 40.2 LGCA es una novedad interesante, por cuanto se adapta muy bien a las circunstancias de crisis económica y avanza cuáles pueden ser algunas de las posibilidades que empiezan a avizorarse para el «redimensionamiento» de las televisiones autonómicas públicas. Sin embargo, el precepto es en puridad innecesario pues nada aporta (salvo claridad) a un recto entendimiento de las posibilidades que un régimen de libertad permite a las Comunidades Autónomas (que antes de la modificación del mismo debieran haber podido hacer todo lo que el artículo ahora les reconoce expresamente que pueden hacer) y, además, contiene algunos elementos que obligan a reflexionar sobre la orientación general del modelo que, parece, se está intentado «sugerir» desde el Estado (o esa es la sensación que ofrece el hecho de explicitar en un precepto una posibilidad ya ínsita a la libertad autonómica).

Así, en un contexto donde la diferenciación entre la programación pública respecto de la privada es tan tenue jurídicamente y tan inexistente en la práctica, llama

³⁸ Véase, al respecto, B. LOZANO CUTANDA, «Nuevos modelos de gestión y posibilidad de privatización de las televisiones autonómicas: La Ley 6/2012», *Diario La Ley*, nº 7917, 2012.

la atención que el precepto permita que una comunidad autónoma, directamente, prescinda del operador público y decida dar licencias privadas para el sector televisivo autonómico y, a la vez, que se acepte también la posibilidad de prestación indirecta del servicio público autonómico. ¿Lo sería en ese caso con financiación pública para ese operador al que se adjudique la concesión de servicio público? Es perfectamente posible, como es sabido, e incluso sería lo jurídicamente ortodoxo que así sea, pero, en tal caso, ¿la mera diferenciación de servicios televisivos actual es suficiente para entender que ahí hay unas cualidades diferentes que ampararía esa financiación pública al operador privado encargado de la gestión indirecta del mismo? Es francamente inquietante que la norma pueda estar pensando en algo así, que nos llevaría a un mercado privado de la televisión regional con operadores subvencionados compitiendo con otros que, teniendo obligaciones en materia de emisiones sustancialmente parecidas, no recibirían ayudas públicas. El Derecho de la Unión Europea, de nuevo, no aceptaría un esquema de este tipo.

En la práctica los cambios que comienzan a verse van, al menos de momento, por otra vía; la de la externalización. En comunidades autónomas como Madrid, Comunidad Valenciana, Baleares o incluso Cataluña el «redimensionamiento» del sector público no ha pasado de momento por una concesión de servicio público para la gestión indirecta del mismo, que plantearía los problemas antedichos, sino por recortes en la prestación pública (limitando canales, reduciendo plantillas de manera muy importante³⁹...) y, sobre todo, por aprovechar la liberalización en este sentido de la norma respecto a las previsiones de la antigua Ley del Tercer Canal para ampliar las posibilidades de externalización de los servicios (en este sentido es paradigmática la nueva ley de RTVV, donde se puede comprobar la primera plasmación jurídica posterior a la LGCA que desarrolla estas posibilidades y plasma explícitamente en la ley reguladora del ente público autonómico que no habrá ya freno alguno al empleo de esta práctica⁴⁰).

³⁹ Como se ha mencionado, los EREs en las televisiones públicas madrileña y valenciana iniciados en 2012 han sido muy importantes, afectando a más del 50% de la plantilla en ambos casos. Otras televisiones han iniciado ajustes de personal, como la balear, mientras en casos como el de la televisión catalana, con una plantilla enorme, muchos informes apuntan también hacia ese camino.

⁴⁰ Ley 3/2012, de 20 de julio, de Estatuto de Radiotelevisión Valenciana, es el ejemplo más reciente de modificación legislativa del marco normativo de una televisión autonómica en el sentido de hacer uso de las nuevas posibilidades que permiten la externalización y todo tipo de formas de gestión con participación privada. Aunque la norma no predetermina el modelo sí se cuida de dejar estas posibilidades abiertas y a disposición de los gestores, a diferencia de lo que ocurría con la vieja ley de creación del ente, que bebía, lógicamente, en las pautas de la Ley del Tercer Canal de 1983. En este sentido, su artículo 3.2 permite expresamente «externalizar la producción y edición de contenidos así como la provisión de medios materiales, técnicos y humanos que requiera la prestación del servicio», con la única limitación de respetar en todo caso los límites que a tal efecto se establezcan en la legislación básica estatal que, como hemos visto, en la actualidad, son inexistentes. La amplitud y profundidad con la que se concibe potencialmente esta externalización puede llegar a cualquier parcela, incluso a las más protegidas tradicionalmente y más relevantes y sensibles políticamente, como pueden ser los servicios informativos. Así, el artículo 24.3 de la nueva Ley de Radiotelevisión Valenciana establece que se podrán «ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos siempre que no se encuen-

La nueva LGCA no es la causante de una liberalización o externalización de la producción del servicio público autonómico. Simplemente, en lo que no puede ser criticado sino antes al contrario, alabado como la correcta interpretación del marco constitucional, elimina las tutelas y restricciones sobre las comunidades autónomas para que éstas, en uso de sus competencias, y de su capacidad de autoorganización, decidan cómo es mejor, más eficiente y más adaptado a las necesidades actuales la prestación del servicio público televisivo. La responsabilidad respecto del nuevo modelo de prestación televisiva pública autonómica dependerá exclusivamente de cada comunidad autónoma, lo que es absolutamente lógico dado que suya es la competencia y la decisión sobre cuál deba ser la mejor manera de prestar (o no prestar) un servicio público televisivo de ámbito regional a partir de consideraciones de finalidad y coste. En todo caso, la reforma legal, importante no tanto por explicitar esta posibilidad como por la derogación de las restricciones anteriores, contenidas en la Ley del Tercer Canal, operada por la LGCA desde su aprobación, marca el punto de salida para la transformación del sector audiovisual autonómico, enfrentado a la crisis y a su propia realidad, a partir de estos momentos, con plena capacidad pero, también, con plena responsabilidad.

VI. CONCLUSIÓN: CRISIS Y REFORMA DEL MODELO ESPAÑOL DE TELEVISIONES AUTONÓMICAS PÚBLICAS

A pesar de la mayor coherencia jurídica de un modelo público que desde la LGCA reconoce definitivamente a las comunidades autónomas con plena carta de naturaleza su absoluta capacidad sobre el ámbito del audiovisual autonómico y sobre sus prestadores públicos, no puede decirse que el modelo de televisión pública en su globalidad haya basculado hacia las televisiones autonómicas, como sería razonable en un entorno de restricción económica como consecuencia de la crisis. Dada la mayor importancia y densidad de las labores de servicio público que realizan los operadores públicos autonómicos y, sobre todo, la insuficiencia de esos mercados, que anticipa que estas necesidades de actores públicos subsidiarios va a prolongarse en el tiempo, la reflexión jurídica sobre el sector obliga a recomendar un repliegue estatal en estos ámbitos.

Especialmente importante sería que este repliegue se diera, como no puede ser de otra manera, en materia de financiación. La crisis y reforma del modelo español de televisiones públicas están llamadas a verse muy influidas por la falta de dinero público que padecen estructuralmente nuestras Administraciones y, como consecuencia, por importantes reducciones de los fondos públicos dedicados a estos menesteres. Las comunidades autónomas pueden ya en estos momentos afrontar esta situación externalizando y haciendo partícipe al sector privado de la gestión,

tre expresamente prohibido por la legislación básica estatal en materia de comunicación audiovisual». Como puede verse, el ejemplo de marco jurídico que habilita a los gestores a externalizar, caso de que se entienda conveniente, ya existe y está en vigor en, al menos, una Comunidad Autónoma.

como hemos visto, pero conviene no olvidar que las normas europeas en materia de financiación de los servicios públicos obligan, en todo caso, con independencia de cómo se haga la gestión, a una clara separación contable respecto de las actividades financiadas, que no han de ser confundidas con las equivalentes a las desarrolladas por los operadores privados en el mercado. A pesar de que para cumplir con este criterio las dificultades son mayores si cabe en su caso, puede comprobarse que en España la financiación pública para las televisiones sigue muy volcada en favor de la televisión pública estatal, no sólo por los desequilibrios estructurales que en materia de financiación padecen las comunidades autónomas sino también a la hora de emplear recursos públicos extraídos con carácter finalista de mercados como el audiovisual o el de las telecomunicaciones. En todos los casos, además de las dudas jurídicas que presentan algunas de estas medidas, puede comprobarse que el Estado tiene tendencia a derivar gran parte de la financiación de tipo público, incluyendo la que se genera a partir de ámbitos no sólo estatales en su traslación televisiva (espacio radioeléctrico, telecomunicaciones, satélite, cable...), a favor únicamente de los operadores estatales. Se trata de un problema estructural que va a afectar mucho, y más en un contexto de crisis, a los operadores autonómicos.

Como consecuencia, la jibarización, en cuanto a sus dimensiones pero también jurídicamente en cuanto a la efectiva incidencia de lo público en su gestión, de los servicios públicos en las televisiones autonómicas está llamada a ser muy importante. Lo que no es una buena noticia, como tampoco es la mejor realización de los mandatos constitucionales en la materia. Tampoco es la forma de que España cumpla de la manera más satisfactoria con las orientaciones generales y principios que vienen de la Unión Europea cuando de financiar funciones de servicio público en mercados liberalizados se trata. El mercado de la televisión pública puede, por ello, acabar asistiendo a un proceso de reducción del sector público autonómico pero, a la vez, y en paralelo, del sector estatal, que tiene en estos momentos unos mandatos y una financiación muy incoherente. Caso de que la Unión Europea comience a ser más exigente con el sector audiovisual las repercusiones pueden ser inmediatas.

En todo caso, la evolución del sector a la luz de las novedades introducidas por la LGCA demuestran cómo, ni siquiera tras más de 30 años de convivencia del sector público estatal con el autonómico, hemos logrado en España definir un modelo claro y estable de televisión pública en estos distintos ámbitos. Una carencia que tarde o temprano habría que tratar de superar.

RESUMEN: La crisis económica que afecta a toda Europa y particularmente a España desde hace ya varios años, sin visos de remitir a corto plazo, ha coincidido con el notable cambio de marco jurídico que se ha producido en el sector audiovisual español con la Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010. Este nuevo orden consagra la existencia de un entorno televisivo autonómico y local competencia de las Comunidades Autónomas y, también, de forma coherente con esta asunción y el diseño constitucional, otorga un gran margen de libertad a las instituciones autonómicas respecto del modelo de gestión de las televisiones que dependen directamente de ellos. En este trabajo se trata de indagar en el fundamento constitucional de la televisión autonómica, su necesidad y sentido económico en tiempos de crisis, así como de reflexionar sobre la coherencia o incoherencia de los cambios normativos que comienzan a darse al amparo de estas nuevas posibilidades, fuertemente influidos por un entorno económico muy duro, recesivo, y en el que la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas ha quedado reducida a la mínima expresión. Para ello es clave entender, también, qué tipo de intervención pública en el sector es posible a la luz del Derecho de la Unión Europea y analizar hasta qué punto la evolución que puede observarse en España es compatible con los principios que ordenan la acción pública en mercados liberalizados pero de interés económico general como es en estos momentos el de la televisión.

PALABRAS CLAVE: *televisiones autonómicas, servicio público televisivo, coste televisión pública, eficiencia televisión pública, reforma del marco legal en materia audiovisual.*

ABSTRACT: *The economic crisis affecting Europe and particularly Spain, with no sign of short-term recovery, is overlapped with the significant legal change that has intervened in the Spanish audiovisual market with the Audiovisual Communication General Act enacted in 2010. This new legal framework confers a large degree of autonomy to the Spanish regional autonomous institutions on deciding the ways and means of the management of the broadcasting and media companies that directly depend on them. This paper analyses the constitutional basis of regional television in Spain, its necessity and its economic sense in times of crisis, while reflecting on the consistency of policy changes that are occurring in accordance with the new regulation. In order to properly develop this contents it is key to understand, too, what kind of government is accepted by European Union law and also to analyse whether the development that can be observed in Spain is in accordance with the principles that governs liberalized markets of general economic interest, as it is currently considered to be the television industry.*

KEYWORDS: *Spanish regional television channels, public service in television markets, cost and efficiency of public television in Spain, new Spanish audiovisual legal framework.*