

**EL CONTROL EXTERNO DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES PÚBLICOS:  
EL CASO DE LA TVG S.A.**

**Francisco J. Constenla Acauso. *Conselleiro Consello de Contas de Galicia***  
**Guillermo Alvarez Roper. *Auditor Consello de Contas de Galicia***

Nos encontramos ante un nuevo escenario de colaboración ente la universidad y el control externo, y estimo que ello es una fuente de fertilidad puesto que si siempre se predica de los profesores universitarios que la investigación es indispensable y un pre-requisito de la docencia creativa, también en el caso de los órganos de control, el estudio, el conocimiento y la curiosidad intelectual son la condición necesaria para que los profesionales de la fiscalización puedan verificar hechos, analizar causas, prever consecuencias y también, como no, emitir opinión respecto de las actuaciones de los gestores públicos, siempre, claro está, dentro de un contexto de objetividad y de rigor especialmente necesarios en el ámbito de la actividad fiscalizadora. Es bajo este planteamiento donde tienen actuado, desde ya hace más de 20 años, los órganos de control externo autonómicos; al que yo pertenezco, el Consello de Contas de Galicia, cumplirá sus primeros 15 años en 2006.

## **I.- INTRODUCCIÓN**

Como sabéis, hace un mes el actual ejecutivo aprobó el anteproyecto de ley de medios audiovisuales públicos que pretende desgubernamentalizar la televisión pública, regular el conjunto del sector audiovisual y establecer un modelo estable de financiación. Con seguridad debemos, los órganos de control externo felicitarnos por ello, puesto que en la generalidad de los informes que se han efectuado, en sus conclusiones y en sus recomendaciones se cuestionaba el marco jurídico que regulaba su actuación y se proponía: 1º la necesidad de un diseño alternativo que separase su gestión del ámbito del ejecutivo, 2º una definición más precisa del concepto de servicio público, que estableciera un marco de financiación más acorde con los criterios de concurrencia y competencia y que, al ajustar sus costes a los ingresos, 3º devolviera un mayor orden financiero que repercutiese en el control de su endeudamiento para lograr así un marco más estable en su funcionamiento.

Dos interrogantes se me alcanzan ante ese hecho: uno que implícitamente es una aseveración ¿llega a tiempo la reforma? La respuesta parece evidente, es necesaria pero quizás tardía, porque una vez más, la respuesta institucional parece ir por detrás de la realidad. Parece más una respuesta de adaptación hacia el pasado que una previsión hacia

el futuro que recoja el cambio tecnológico y el contexto de la compleja sociedad del conocimiento y de la información. Se percibe, respecto de su oportunidad, que se adopta cuando ya las televisiones privadas están consolidadas, y cuando el avance tecnológico es tan amplio que va incluso por delante de las propuestas que se enuncian en aquel proyecto de Ley. Piénsese que en la actualidad *comunicación y mercado* son pilares que vienen a sustituir a sus equivalentes del pasado: *progreso y organización* que daban lugar al proceso de desarrollo económico de la modernidad.

En términos generales, parece que ahora estamos asistiendo a la retirada paulatina del Estado y a la expansión de una dinámica económica y de mercado, en la que la lógica de adaptación del capital asoma con energía. Es lo que Enrique Bustamante denominó *la televisión económica*, en la que el espectador ciudadano es sustituido por el *consumidor-telespectador* y coloca al anunciante y no al telespectador en el lugar de interlocutor privilegiado y, por lo tanto, a la maximización de la audiencia por encima de la satisfacción plena.

Parece pues un cambio que ha perdido el tren de un diseño eficiente del papel de los medios de comunicación públicos en la nueva sociedad de la información, transversalizada a su vez por la inclusión de una creciente mercantilización en este ámbito. Constituye pues, una respuesta adaptativa de re-regulación (por lo tanto, urgentemente necesaria) pero tardía, constatándose así la pérdida de oportunidad que supondría por parte de los anteriores ejecutivos tenerla abordado años antes.

El segundo interrogante queda referido al papel de los órganos de control externo y a la eficacia jurídica de sus propuestas, y, aunque quepa celebrar la respuesta tardía, lo cierto es que la demora cuestiona en buena medida nuestro trabajo, puesto que si revisamos los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas y de los distintos OCEX, constataremos la existencia de numerosas recomendaciones referidas a los cuatro o cinco grandes temas que enunciábamos antes. Sin embargo, el tiempo de su análisis y la adopción de sus propuestas por el ejecutivo y en su caso por el legislativo, adolece de una demora que parece hacerlas irrelevantes. Resulta así, un círculo perverso que cuestiona la calidad de la

democracia y un rasgo negativo en el funcionamiento institucional que repercute directa y negativamente en la percepción de los ciudadanos de nuestra actividad.

Lo cierto es que las referencias a las pérdidas de explotación recurrentes, a la descapitalización continuada y al creciente endeudamiento eran lugares comunes de los informes realizados, e indirectamente ponían en cuestión la propia supervivencia de los medios de comunicación públicos y la necesidad, por lo tanto, de interrumpir esa perversa evolución. La respuesta del Ejecutivo fue el largo billón de las antiguas pesetas de endeudamiento de TVE. ¿Se conseguirá superar este marco con el nuevo marco jurídico?

## **II.- CONTEXTUALIZACIÓN DEL SECTOR AUDIOVISUAL**

Cuando nosotros abordamos los informes de fiscalización de los medios de comunicación públicos gallegos, al igual que el resto de los OCEX, respecto de sus áreas partimos de un contexto en el que se afianza el llamado “*modelo dual*” o de financiación mixto (público/privado), por el que se declara la legitimidad de los operadores públicos para participar en el rendimiento del mercado publicitario y la compatibilidad de las ayudas públicas con las reglas de la competencia de la Unión europea, por las que se permite que sean los Estados miembros los que definan el grado de financiación mixto de sus sistemas de radiodifusión. Este contexto es el que se incorpora a la nueva ley. Pero es aquí donde parece necesaria una digresión respecto del pasado de las televisiones públicas en Europa, porque la historia de la televisión en Europa es la historia de la televisión pública ligada al papel capital de los medios públicos como uno de los pilares del mantenimiento de los valores democráticos, sociales y culturales y de la defensa del pluralismo. Los estados democráticos europeos más avanzados entendieron que las televisiones públicas eran instrumentos demasiado poderosos para ser dejados en manos de los grupos económicos y mismo de los propios partidos políticos. En el Reino Unido y en la Alemania de la posguerra, las televisiones se concibieron como *televisiones de los ciudadanos* -ni siquiera estatales- de manera que su financiación se independizó de los presupuestos públicos aprobados por los respectivos parlamentos, a través de la figura del *canon*.

Piénsese que la financiación vía presupuestaria traía consigo la dependencia política de los partidos, que eran en última instancia los que autorizaban las ayudas públicas necesarias para el mantenimiento de las televisiones. Frente a esta, el canon se configuraba como un recurso propio de la corporación o entidad pública responsable de la gestión del servicio de radiodifusión pública, a la que se dotaba de capacidad administrativa para la recaudación del mismo directamente de los ciudadanos. De esta manera, los gestores responden delante de los financiadores del servicio que no son otros que los propios ciudadanos/espectadores. En los países en los que se encuentra establecido este sistema -que en algunos casos puede convivir con una financiación publicitaria limitada-, se percibe una amplia legitimidad democrática y social de los medios de comunicación públicos, en el sentido de que los gestores se ven libres de las pretensiones de los partidos políticos y garantizan un compromiso mucho más fuerte con la ciudadanía.

En España, el surgimiento de la televisión aparece ligada a las necesidades de un régimen autocrático que copia el modelo de televisión pública en lo referido a la financiación pública, pero opta por una financiación vía presupuestos públicos. De este modo, se instaló la ilusión fiscal de que la televisión pública no cuesta, y que es provista gratuitamente a los ciudadanos. Con la transición y el establecimiento de la democracia, se perdió la gran oportunidad de configurar una financiación vía canon. En aquellos momentos, la desconfianza del poder político de perder la influencia sobre los medios, y la necesidad de tutelar el proceso de transformación de la sociedad, hizo que perviviese el modelo de financiación por medio de la subvención. A partir de 1983, el desarrollo de la nueva estructura territorial del estado conllevó al surgimiento de las televisiones autonómicas que no hicieron más que reproducir el modelo de financiación de la televisión estatal, en este caso dependiendo de los presupuestos autonómicos respectivos. Hasta mediados de los ochenta la historia financiera de la televisión estatal -en régimen de monopolio hasta la aparición de las primeras operadoras autonómicas- es la historia de una monumental subvención, sin embargo a partir de esa fecha, el empuje económico y el crecimiento del mercado publicitario, paradójicamente hace que los ingresos derivados de la publicidad satisfecha por los anunciantes pasen a cubrir la totalidad de los costes de financiación de la televisión española.

Al respecto, hay que tener en cuenta que en España el fenómeno televisivo no se construyó en función del mercado publicitario, esto es pensando en la publicidad como medio de financiación, sino atendiendo a otros parámetros como exigencias culturales y políticas, de forma que de modo casual se cruzaron en los 80 los presupuestos de RTVE y los ingresos publicitarios, pero RTVE no elaboró en ningún caso sus presupuestos en función de los ingresos publicitarios previstos.

Este modelo de financiación mixto no ofrecía contradicciones en la época del monopolio de RTVE, ni en la situación transitoria del oligopolio de las televisiones públicas (estatal y autonómicas), pero con la aparición desde 1990 de las televisiones privadas que se financian totalmente con recurso al mercado publicitario, se llegó al resultado de que la *tarta publicitaria televisiva* era insuficiente para financiar la totalidad del gasto de las televisiones pública y privadas.

### **III.- RASGOS DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS**

En un estudio realizado recientemente por InfoAdex, se comprobó que la inversión publicitaria en los medios de comunicación convencionales (prensa, radio, televisión, cine, Internet y publicidad exterior), alcanzó en el año 2003 la cifra de 5.570 millones de euros, siendo el sector de la televisión el que más inversión atrajo con un 41,6% del total. Así para el ejercicio 2002, las principales operadoras de televisión en abierto obtuvieron las siguientes cifras de ingresos publicitarios:

TV públicas:	TVE .....	675 millones	(31,8%)
	FORTA (TV's autonómicas) .....	310 millones	(14,6%)
	<b>Total públicas</b> .....	<b>985 millones</b>	<b>(46,5%)</b>
<hr/>			
TV privadas	Antena 3 .....	547 millones	(25,8%)
	Telecinco .....	585 millones	(27,6%)
	<b>Total privadas</b> .....	<b>1.132 millones</b>	<b>(53,5%)</b>
<hr/>			
<b>TOTAL TELEVISIONES</b> .....	<b>2.117 millones</b>	<b>(100%)</b>	

Si analizamos sus gastos de funcionamiento (como medida de los recursos movilizadas para la gestión) en los que incurren el conjunto de operadoras en el ejercicio 2002, observamos que ascendieron a 2.980 millones de euros (1/2 billón de las antiguas pesetas).

Su reparto es el siguiente:

TV públicas:	TVE .....	974 millones	(32,6%)
	FORTA (TV's autonómicas) .....	1.078 millones	(36,1%)
	<b>Total públicas</b> .....	<b>2.052 millones</b>	<b>(68,7%)</b>
<hr/>			
TV privadas	Antena 3 .....	498 millones	(16,7%)
	Telecinco .....	430 millones	(14,4%)
	<b>Total privadas</b> .....	<b>928 millones</b>	<b>(31,3%)</b>
<hr/>			
<b>TOTAL TELEVISIONES</b> .....	<b>2.980 millones</b>	<b>(100%)</b>	

Se observa que el tamaño de las operadoras públicas es el doble de las privadas, sólo TVE moviliza el doble de recursos que cualquiera de las dos operadoras privadas, y tiene un

volumen de recursos ligeramente inferior a FORTA (autonómicas). En conjunto, vemos que las TV públicas movilizan el doble de recursos que las privadas.

Con todo, desde el punto de vista de la financiación, la realidad de la televisión pública es muy heterogénea, pues es fruto del fuerte carácter comercial de RTVE, cuya estructura financiera se aproxima a la proporción de un 30% de público / 70% ingresos publicitarios, mientras que las televisiones autonómicas agrupadas en la FORTA presentan una estructura justo a la inversa, esto es, 70% público / 30% recursos privados. Este hecho que hay que relacionar con los condicionantes históricos de la operadora estatal tiene que ver, fundamentalmente, con el tamaño del universo de audiencia a los que se dirigen las programaciones de los distintos operadores, las economías de escala y la potencia de los respectivos mercados publicitarios a escala autonómica. Así tenemos que, mientras RTVE con un share de audiencia del 31,4%, obtiene el 31,8% de los ingresos totales del mercado publicitario, con los que consigue cubrir el 70% de sus gastos de funcionamiento; las autonómicas con un share del 18,3%, obtienen un 14,6% del ingreso publicitario, con el que cubren un 30% de sus gastos.

Cabe pues concluir que, en el mapa televisivo público español existe una fuerte distorsión en la estructura de su financiación, debido al elevado peso que tiene la financiación publicitaria en la RTVE. En el caso de las autonómicas, se observa una participación mucho más moderada en los ingresos publicitarios y, debido a las barreras de entrada en el sector, una mayor proporción de los recursos públicos -fundamentalmente subvenciones y endeudamiento- necesarios para su sostenimiento.

Sin embargo, si analizamos las estructuras financieras de las distintas operadoras autonómicas, se constata que tampoco responden a un patrón homogéneo de la proporción entre financiación pública y privada, de forma que tenemos un grupo de televisiones más comerciales que otras. Así, las televisiones de las comunidades de Madrid y Cataluña financian un 47,8% y, un 40% de sus gastos de funcionamiento con publicidad, mientras que las de Galicia, Euskadi y Valencia lo hacen en un 22,4%, 20,8% y 20,6% respectivamente.

### Distribución de la proporción de financiación pública/privada 2002

<b>Operadora TV</b>	<b>Gastos Funcionamiento (millones de euros)</b>	<b>Proporción Público / Privado (% subvención / % publicidad)</b>
Andalucía	200,54	77% / 23%
Cataluña	304,39	60% / 40%
Euskadi	107,80	79% / 21%
Galicia	98,03	78% / 22%
Madrid	127,44	52% / 48%
Valencia	177,96	79% / 21%
Canarias	29,05	99% / 1%
Castilla-La Mancha	33,59	97% / 3%
FORTA	1.078,80	70% / 30%
TVE	974,37	30% / 70%
<b>TOTAL TV PÚBLICAS</b>	<b>2.053,17</b>	<b>50% / 50%</b>

Fuente: Datos de los Informes de Infadex 2003 y GECA 2004

Estos resultados apuntan al hecho de que las televisiones autonómicas, por razones estructurales, tienen un carácter mucho menos comercial que la operadora estatal, y por esa misma razón, se aproximan más a los modelos de financiación mixto europeos, que tienen limitado su acceso al mercado publicitario.

Este es un rasgo relevante a tener en cuenta cuando nosotros tenemos que abordar los informes de fiscalización. Porque esa menor capacidad de financiación vía ingresos publicitarios, incrementa su dependencia de la subvención pública o, en su caso, de la autorización para el endeudamiento. En cualquiera de los casos, los operadores dependen en buena medida de sus respectivos parlamentos autonómicos para la aprobación de sus presupuestos de explotación y de inversiones. No debemos olvidar que los altos costes en

los que incurren las televisiones autonómicas en proporción a sus cifras de negocios son consecuencia de la existencia de importantes barreras de entrada relacionadas con las cuantiosas inversiones necesarias para alcanzar un tamaño operativo mínimo para su puesta en funcionamiento y de la pérdida de economías de escala por la reducida dimensión de sus universos de audiencia y del mercado publicitario.

Por lo tanto, el modelo de financiación mixto de las televisiones públicas en España, requiere en la actualidad de una mayor vinculación de la subvención pública al cumplimiento de las múltiples funciones de servicio público, de forma que se pueda evaluar el grado de suficiencia de los recursos dedicados a los medios de comunicación de titularidad pública, en relación a la consecución de una programación equilibrada, plural y de calidad.

Por ello, establecer de una manera explícita mecanismos de determinación del volumen de fondos públicos requeridos por las distintas operadoras permitiría, por una parte, amortiguar los efectos negativos de las lógicas de mercado implícitas en la participación en los ingresos publicitarios y, por otra, asegurar una orientación estratégica y programática encaminada a la satisfacción del ciudadano-telespectador, más que al sometimiento implacable de la tiranía de la audiencia.

#### **IV.- VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS**

Es por otra parte preciso advertir que, la financiación de la televisión con cargo a los presupuestos públicos, comporta problemas muy variados que afectan a la naturaleza del servicio, a su calidad y al nivel de satisfacción que proporciona ya que: 1º, detrae recursos de otras actividades y es soportada por todos los ciudadanos, independientemente de que consuman o no el servicio televisivo. 2º, al ligarse al gestor la provisión del servicio, la satisfacción de la demanda dependerá de que este acierte o no a reconocer los deseos de los telespectadores. La dificultad con la que se pueden revelar las preferencias colectivas, si no existen mecanismos institucionales de participación y control plenamente democráticos, incentivan el protagonismo del gestor, y este, muy posiblemente, tenderá a maximizar su

propia función de utilidad más que la colectiva. 3º, la financiación presupuestaria puede incentivar que no se tomen en cuenta los costes que conlleva la producción televisiva y que esta sea ajena a cualquier criterio de racionalidad económica. Este hecho puede dar lugar al desarrollo de empresas públicas de televisión sobredimensionadas y despilfarradoras. 4º, por último, este sistema de financiación va acompañado de mecanismos de control a veces politizados, muy dependientes de los gobiernos o de los partidos políticos, y susceptibles de una fuerte manipulación.

Aun cuando no es nuestra misión entrar en la valoración de los contenidos, puede ser ilustrativa la opinión que le merece este tema a un analista político de Galicia: “La RTVG y los demás medios de obediencia gubernamental funcionaron como un disciplinado ejército dedicado a destilar el discurso clónico que interesaba al gobierno y a castigar a la oposición con el ostracismo. Fueron años de un deterioro premeditado de la democracia parlamentaria que urgentemente tiene que ser corregido, posibilitando que los medios audiovisuales de comunicación públicos dejen de ser gubernamentales para transformarse en otros que practiquen la veracidad informativa y el respeto del pluralismo político”.

Sin embargo, no todo es negativo, porque, la financiación por vía presupuestaria también tiene sus ventajas. En primer lugar, evita recurrir predominantemente a otros mecanismos (especialmente el publicitario) cuyos efectos pueden llegar a ser tanto o más negativos para la comunicación audiovisual libre y plural. Nótese que bajo las condiciones de la presión publicitaria, la programación puede verse inevitablemente abocada a sufrir reiteración y estandarización, quedando inmersa en lo que Riesman denominó el *espectro de la uniformidad* que es imprescindible para rentabilizar la programación del espacio publicitario. En este sentido, conviene traer aquí la opinión que al Defensor del Pueblo le merece el funcionamiento del código de autorregulación de los contenidos suscritos por la totalidad de las televisiones: “El balance es pesimista por cuanto las operadoras privadas parecen haber suscrito el acuerdo tan sólo formalmente”, a su juicio, “el problema reside en que la competencia es tal, que las cadenas necesitan para mantenerse audiencia y bajo coste”, y “los programas que los reúnen son aquellos que perturban de forma muy negativa una televisión seria, responsable y entretenida”. En segundo lugar, garantiza la producción y emisión de programas que no serían realizados si sólo se atendiera a criterios de

rentabilidad económica. Y por último, la salvaguarda financiera que suponen los presupuestos públicos, permite hacer frente a los costes de la descentralización, de la segmentación de la producción y, en definitiva, de acercar al espectador a las instancias de decisión.

Con todo, el diseño de un marco institucional para la financiación de la televisión pública estatal y autonómica, que garantice estas ventajas y no conlleve sus inconvenientes, debería basarse, necesariamente, en el desarrollo de un riguroso sistema de revelación de las preferencias colectivas, en la adopción de criterios de racionalización de la dimensión y organización empresarial y, en el establecimiento de sistemas de control y participación ciudadana mucho más avanzados de los que tenemos en la actualidad.

El debate inmediato, se centró en los años pasados en el establecimiento del denominado *contrato-programa*, como instrumento de estabilidad económica de las operadoras y de vinculación objetiva del volumen de subvenciones, al cumplimiento de determinados parámetros de servicio público. También, en la demanda de una delimitación mucho más precisa del acceso de las operadoras públicas a los recursos publicitarios y, por último, en la necesaria creación de mecanismos de control independiente de las programaciones, que velen por la independencia de los gestores de las mismas y garanticen los principios del pluralismo, lo que constituye el resumen de las propuestas que se recogen en las iniciativas legislativas que acaba de proponer el gobierno actual.

Como es lógico, el anterior escenario incide en la planificación de las fiscalizaciones de los órganos de control externo y queda a su vez condicionado por un objetivo que es irrenunciable para el conjunto de la sociedad. No es otro que el de la garantía de la igualdad de los ciudadanos en *la accesibilidad* a una información veraz y plural. Porque de no existir una actuación pública al respecto, tendríamos que interrogarnos respecto de si su abandono a la iniciativa privada garantizaría el logro de aquel objetivo, o si por el contrario reforzaría el hecho de que tan solo los más pudientes, previo pago del precio, fueran los únicos que tuvieran garantizada efectivamente su derecho a la información. De ser esto así, estaríamos ante un perverso sistema, portador de privilegios e injusto para la mayoría de los ciudadanos que no puedan pagar el precio del servicio. Como señalaba anteriormente,

el modelo europeo responde a este reto, permitiendo la actuación pública en el suministro y en la provisión de este servicio, que debemos considerar esencial en la actual era de la sociedad de la información y del conocimiento. Dejar el conjunto de estas actuaciones a la parte privada de la economía comporta tantos riesgos que, en mi opinión, la hacen inviable en un contexto social y cultural como el español o, en su caso, el gallego.

## **V.- RASGOS PRINCIPALES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE TVG PARA EL AÑO 2002.**

TVG S.A. es una sociedad pública dependiente de la Administración, a través de la participación en el 100% de su capital del Ente público Compañía de Radio Televisión de Galicia (CRTVG). Se trata de una televisión generalista dedicada al público en general que posee una estructura similar a la estatal.

**1.-** Después de cinco ejercicios desde el último fiscalizado por este Consello, la Sociedad sigue incurso en una de las causas de disolución previstas en el artículo 260 de la Ley de Sociedades Anónimas, concretamente la referida a la reducción de la cifra de patrimonio neto por debajo de la mitad de la cifra de capital social.

Esta situación de desequilibrio patrimonial se pone de manifiesto en el hecho de que los fondos propios de la Sociedad siguen siendo negativos ejercicio tras ejercicio, y eso a pesar de las sucesivas ampliaciones de capital realizadas desde 1999. A pesar del esfuerzo realizado en la capitalización de la Sociedad, el desajuste patrimonial entre los fondos propios y la cifra de capital social permanece, y sólo se consiguió reducir en un 23% con respecto a la situación de 1997. Este hecho contrasta con la situación de equilibrio patrimonial que presentan, a 31 de diciembre de 2002, la mayoría de las restantes televisiones públicas autonómicas.

**2.-** La evolución del pasivo bancario a largo y corto plazo, desde el último informe de fiscalización, experimenta una reducción del 45,2%, pasando de 37,66 millones de euros en 1997 a 20,63 millones en 2002. Del análisis vertical de las masas que integran el pasivo

total de la Sociedad, se deduce que el peso porcentual de los *acreedores a largo plazo* - integrados por las deudas con entidades de crédito- pasa de un 70% en 1997 a un 25% en 2002, mostrando una mejora en el grado de dependencia de la entidad de la financiación ajena a largo plazo.

Sin embargo, el epígrafe de *acreedores a corto plazo* experimenta, en el período considerado, un incremento del 54,6%, pasando de 34,29 millones de euros en 1997 a 53,02 millones en 2002, debido fundamentalmente al crecimiento de los *acreedores comerciales*, que se multiplican por dos.

**3.-** Los ingresos de explotación de la Sociedad experimentan una importante reducción a partir del ejercicio 1999, debido a que deja de contabilizar en el epígrafe *Otros ingresos de explotación* las aportaciones financieras de la Comunidad Autónoma para el sostenimiento de su actividad, que pasan a tener la consideración de aportaciones de socios para compensación de pérdidas. El *Importe neto de la cifra de negocios*, que incluye básicamente los ingresos derivados de las actividades comerciales -venta de espacios publicitarios y comercialización de derechos- de la entidad, experimenta a partir del pico alcanzado en 1999 una tendencia decreciente en los últimos tres ejercicios, relacionada con la evolución negativa del mercado publicitario.

Los gastos de explotación de TVG S.A. experimentan un incremento de un 45,6% para el período considerado, pasando de 69,69 millones de euros en 1999 a 101,52 millones en 2002.

Por epígrafes de gastos, los que más crecen son, por orden decreciente, el de *Otros gastos de explotación* en un 87,7%, el de *Aprovisionamientos* en un 64,4%, y el de *Personal* en un 16,2%. El aumento de los dos primeros epígrafes se traduce en un mayor peso de los mismos en la estructura del gasto de la Sociedad, pasando el primero, de representar un 21% en 1997 al 27% en 2002, y el segundo, de un 43% a un 48%. Mientras que los gastos de personal, a pesar de incrementarse, experimentan una pérdida de peso en el total del gasto, pasando de un 24% en 1997 a un 19% en 2002.

4.- En el ejercicio 2002, el gasto en contratos de puesta a disposición de trabajadores, firmados con ETT's, ascendió a un importe de 6.054.080 euros, con una media de 63 trabajadores, que representan el 12% de la plantilla. Como se pone de manifiesto en informes anteriores, entendemos que la vinculación de numerosos trabajadores con la TVG S.A. a través de contratos con empresas de trabajo temporal, además de suponer una renuncia a un proceso selectivo que respete los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, supone una discriminación entre los trabajadores que están vinculados a la empresa de manera distinta, unos fijos y otros temporales, siendo incluso de aplicación distinto convenio colectivo. También, al contratar a estos trabajadores con cargo al capítulo *Otros trabajos externos* se está imputando este gasto a otro distinto al de personal, eludiéndose el control presupuestario de los gastos de personal.

Del análisis de concentración realizada sobre el conjunto total de los proveedores, se desprende la existencia de un importante grado de concentración de la facturación por compras en un número relativamente pequeño de proveedores. Así, observamos que 22 de ellos (el 5,2% del número total), con facturaciones anuales superiores a un millón de euros, concentran el 68,9% de las compras totales de la Sociedad en el ejercicio. De estos anteriores, 11 empresas (el 2,6% del número total) tienen facturaciones superiores a los dos millones de euros anuales, y concentran el 51,4% de las compras totales. Por otra parte, las cuatro empresas (el 1% del número total) con facturaciones superiores a los seis millones de euros, concentran el 31,1% de las compras totales.

5.- El plan anual de actividades -elaborado con carácter anual en cumplimiento de lo previsto en el artículo 11.b) de la Ley 9/84, del 11 de junio, de creación de la CRTVG- constituye el instrumento de programación anual de la actividad del conjunto del grupo integrado por el Ente público y sus sociedades.

Sin embargo, su fuerte carácter descriptivo de los objetivos y líneas de actuación dificulta su puesta en relación con parámetros medibles, así como con los recursos económicos precisos para su consecución.

La inexistencia de un contrato-programa que dote a la Sociedad de un marco estable de financiación para el desarrollo de su función pública de radiodifusión dificulta de forma seria la capacidad de planificación y fijación de objetivos por parte de la operadora, que se ve abocada en cada ejercicio a justificar el cumplimiento de sus obligaciones y a solicitar recursos adicionales para afrontar sus propuestas de actuación, que en la mayor parte de los casos se ven ajustados a la baja por los responsables de la Consellería de Economía e Facenda.

La planificación de la actividad de la TVG -pese a su papel central en el desarrollo de las políticas culturales y de comunicación con un peso del 40% de los gastos de cultura- no se enmarca en ningún instrumento explícito de planificación y coordinación de carácter global de las políticas culturales y comunicacionales del gobierno autonómico.

**6.- CRTVG y sus compañías disponen de un complejo sistema de contabilidad analítica que enlaza con otros dos sistemas de control económico, el de gestión presupuestaria y el de la contabilidad financiera, que permite la determinación de los costes analíticos por programas, centros de gestión, y tipos de producción -integrados por sus costes externos directos, la mano de obra directa, otros costes calculados y los costes de emisión- a los que se les añaden los costes de estructura, para la determinación de los costes totales. Al mismo tiempo, el sistema facilita la imputación de los ingresos derivados de las actividades comerciales a los distintos programas, centros de gestión o tipos de producción.**

En este sentido, entendemos que se cumple, en el lado de los ingresos, con el principio de transparencia exigido por la Comisión Europea, dado que la operadora autonómica dispone de un informe detallado sobre las fuentes y la cuantía de todos los ingresos derivados de la realización de sus actividades distintas del servicio público, esto es, fundamentalmente la venta de publicidad.

Sin embargo, la entidad no tiene establecido un sistema de control interno de gestión, y tampoco previsiones temporales explícitas sobre su realización futura, a pesar de que en el plan de actividad para el ejercicio 2002 se incluía como objetivo la implantación de un

sistema de control interno de gestión, diseñado para conseguir unos objetivos específicos encaminados a proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la eficacia y eficiencia de los procedimientos, procesos y operaciones que se llevan a cabo.

**7.-** El modelo de producción desarrollado por la TVG S.A. ha evolucionado hacia una progresiva disminución de la producción ajena frente a la potenciación de la propia, tanto en términos de tiempos de emisión como de costes. Hecho que se relaciona con las ventajas derivadas de la posesión plena de los derechos de emisión sobre los productos audiovisuales que permiten ahorrar el pago de licencias, la acumulación de un fondo propio y, en su caso, su rentabilización comercial; así como con la aplicación del gasto público en la Comunidad Autónoma, con la generación correspondiente de empleo y renta.

En relación con la producción propia, se constata la existencia de dos líneas de actuación paralelas y en parte contrapuestas. Por un lado, el sostenimiento de un oligopolio de demanda de cara a las empresas productoras gallegas, en cumplimiento del papel de locomotora que desarrolla el grupo público del sector audiovisual autonómico, que se traduce en la práctica en la externalización de parte de la producción propia; y por otro, la necesidad de rentabilizar los recursos propios, a través de un uso eficiente de los medios personales y de estructura de los que se dispone, para la obtención del máximo output de producción propia interna que en la actualidad se limita, básicamente, a informativos y retransmisiones deportivas.

La tensión entre estos dos objetivos estratégicos viene a definir un difícil equilibrio entre los compromisos económicos derivados de las funciones de fomento y apoyo del sector audiovisual gallego y la gestión eficiente de los recursos propios existentes.

**8.-** La progresiva orientación del modelo de producción de la CRTVG de cara a la producción propia, en detrimento de la ajena, tuvo un impacto significativo en el despegue de un sector audiovisual propio, caracterizado inicialmente por el surgimiento de empresas prestadoras de servicios auxiliares a la propia televisión autonómica, y más tarde por la

proliferación de empresas productoras para la producción propia externa de contenidos para llenar la parrilla televisiva autonómica. Tampoco cabe olvidar el peso específico de la operadora pública en el sector, en términos de generador de empleo directo.

El volumen de recursos públicos que fluyen de una forma directa -productoras- o indirecto -empresas de doblaje, posproducción, publicidad, y servicios varios- de cara al sector audiovisual experimentó en el período analizado un incremento del 64,49%, pasando de 32,3 millones a 53,2 millones de euros. Esta cifra en el ejercicio 2002 es superior al volumen total de negocio del subsector de la producción en Galicia para ese año, que alcanza los 44,04 millones de euros, representando las compras de producción propia externa de la TVG S.A. más de la mitad de esa cifra. Estos resultados ponen de manifiesto la importancia de la operadora pública autonómica en el sostenimiento y potenciación de la demanda de producciones externas y de servicios auxiliares para la producción propia de cara al sector audiovisual gallego.

La correcta administración y control de este gasto externalizado, que en el ejercicio 2002 representa el 49,81% del gasto total en el que incurre la TVG S.A., obliga en el caso de la producción propia externa a un elevado grado de implicación de la operadora en el diseño e implementación de medidas de apoyo y fomento indirecto del sector audiovisual gallego, así como su activa participación en diversos órganos institucionales del mismo.

**9.-** Durante el ejercicio fiscalizado, la Sociedad puso en marcha un sistema de selección pública como base fundamental para la captación de proyectos de programas de distinto formato, dentro de un marco normalizado de acceso de la producción externa a la TVG S.A. Los resultados del primer año de aplicación de este nuevo sistema de selección pública de programas son más bien escasos si ponemos en relación el volumen de tiempo y trabajo dedicados para la captación de 119 proyectos de más de 20 productoras con la selección de dos ofertas -el 1,6% del total de las presentadas- y la consideración para una posible selección de otras dos. Con todo, entendemos que las dificultades de este nuevo procedimiento tienen que ver con la fijación excesivamente a la baja de los precios de referencia facilitados por la TVG S.A. y con la importante carga administrativa que conlleva para las productoras, en su mayoría de pequeña dimensión, con escasos recursos y

poco habituadas a la presentación de una serie de documentación administrativa en el marco de su participación en un procedimiento concurrente.

Teniendo en cuenta su aplicación en los ejercicios 2003 y 2004, el sistema de selección pública de programas analizado constituye un procedimiento para normalizar la forma de acceso de la producción externa a la TVG S.A., creando un mecanismo homogéneo de presentación de proyectos para todas las productoras interesadas. En este sentido, entendemos que el sistema introduce una mayor seguridad jurídica en la relación con los proveedores de contenidos, estructurando la demanda e incrementando al mismo tiempo el grado de concurrencia y transparencia de los procesos de adquisición de la producción externa desarrollados por la operadora.

Con todo, el nuevo procedimiento constituye una herramienta de prospección continua del mercado audiovisual, útil para la puesta en contacto de la demanda de productos audiovisuales por parte de la TVG S.A. y la oferta de las empresas productoras del sector, facilitando la captación de ideas y de proyectos, y promoviendo, al mismo tiempo, la concurrencia y la transparencia en el proceso de formación de los precios.

En el ejercicio 2002 se verificó que la CRTVG y sus sociedades dependientes habían realizado las siguientes actuaciones al objeto de atender las recomendaciones e indicaciones efectuadas por este Consello de Contas en informes de fiscalización anteriores:

La entidad había establecido una nueva instrucción sobre la organización del sistema de compras conforme a los principios de la contratación pública, materializada en el *Manual de procedimientos administrativos de la CRTVG y sus sociedades*.

La Sociedad había establecido un sistema público de selección de programas tendente a diversificar y mejorar la contratación con las productoras externas, dando a conocer al sector audiovisual gallego las necesidades de programación y el plan de ficción.

La entidad había establecido un sistema de contabilidad analítica adaptado a los requisitos exigidos por la Directiva comunitaria 2000/52/CE, en el sentido de disponer de información pormenorizada sobre los costes e ingresos de cada uno de los programas emitidos por la TVG S.A.

La Sociedad, por el contrario, no cumplió las recomendaciones de este órgano fiscalizador en relación con los siguientes aspectos:

La entidad no tiene establecido un *Programa de actuación, inversiones y financiación* (PAIF) que muestre la planificación general de su actividad a un nivel de agregación adecuado que permita apreciar los objetivos de la Sociedad a medio plazo y en el año económico correspondiente al ejercicio presupuestado.

Los presupuestos de explotación y de capital y el Plan anual de actividades de la Sociedad carecen de indicadores que permitan cuantificar y medir el grado de consecución de los objetivos.

A pesar de las demandas efectuadas por el Consejo de administración en relación con el establecimiento de un sistema de financiación estable y suficiente para el desarrollo de las actividades del grupo, la entidad no ha elaborado hasta la fecha del presente informe una propuesta de contrato-programa o sistema semejante de carácter plurianual que cuantifique y concrete los criterios de asignación de los recursos públicos en función de los objetivos.

Como se señala en el informe, la Sociedad mantiene una situación de desequilibrio patrimonial, a pesar de los esfuerzos realizados en la capitalización de la misma a través de sucesivas ampliaciones de capital.

Santiago de Compostela, 15 de julio de 2005