

INFORME DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE NAVARRA SOBRE LA IDONEIDAD DEL SISTEMA REGLADO DE AYUDAS A LA PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL EMITIDO A INSTANCIA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA UNIDA DE NAVARRA - NAFARROAKO EZKER BATUA

Con fecha 10 de octubre tuvo entrada en el Consejo Audiovisual de Navarra una petición de informe presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Nafarroako Ezker Batua, en relación al sistema de ayudas a las televisiones navarras que ha anunciado el Gobierno Foral, concretamente en lo referente a la idoneidad del sistema de ayudas, su compatibilidad con la normativa europea, así como sobre la publicidad institucional en dichos medios.

Con fecha 1 de noviembre de 2006 se publicó la Orden Foral 76/2006, de 25 de octubre, del Consejero de Administración Local, por la que se aprueba la Convocatoria de ayudas a la producción audiovisual durante el año 2006.

El artículo 26.1.a) de la Ley Foral 18/2001 establece que una de las funciones del Consejo Audiovisual de Navarra es elaborar informes y dictámenes a iniciativa propia o a solicitud indistinta del Gobierno de Navarra, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, dos grupos parlamentarios del Parlamento o la quinta parte de los Parlamentarios Forales.

La idoneidad o no del establecimiento de un sistema reglado de ayudas a la producción audiovisual exige, con carácter previo, efectuar una serie de consideraciones sobre el sistema de gestión de la televisión digital existente en la Comunidad Foral, así como las funciones de servicio público que a través de esta actividad se pueden desarrollar.



I. Televisión de cobertura autonómica y local en la Comunidad Foral de Navarra

La Ley 46/1983, de 26 de diciembre, establecía la posibilidad de establecer un tercer canal de televisión en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, previa solicitud de sus órganos de gobierno. La Comunidad Foral de Navarra, frente a la tendencia seguida por la mayoría de las Comunidades Autónomas, no ha creado un canal de cobertura autonómica al amparo de lo establecido en la citada Ley. Con la aparición de la tecnología digital el Gobierno central aprobó, en el año 1998, el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal, que reservaba a la Comunidad Foral de Navarra un canal múltiple de frecuencia única y de cobertura autonómica (canal 62).

Para la explotación del servicio de televisión digital terrestre en el ámbito autonómico, la Comunidad Foral de Navarra apostó por un modelo de gestión indirecta, en el que se consideró conveniente otorgar dos concesiones para la explotación del servicio en vez de una, en aras del pluralismo informativo, por la mayor viabilidad de los proyectos empresariales, así como por la menor complejidad en la gestión del canal múltiple.

El proceso culminó con la aprobación de la Orden Foral 122/2004, de 27 de abril, que adjudicaba las dos concesiones administrativas para la gestión del servicio público de televisión digital terrenal en la Comunidad Foral de Navarra a Canal 4 Navarra y Canal 6 Navarra.

Por lo que respecta a la televisión local, el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local que se aprobó por Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, estableció para Navarra cinco demarcaciones: Pamplona, Estella, Tafalla, Tudela y Sangüesa.

El ejecutivo foral inició el proceso de adjudicación de las cinco concesiones disponibles a través de la Orden Foral 408/2004, de 2 de diciembre, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se aprobaba el pliego de cláusulas administrativas particulares y de explotación, así como el expediente de contratación de cinco concesiones administrativas para la gestión del servicio público de televisión digital local en la Comunidad Foral de Navarra.



Este proceso culminó, en lo referente a Pamplona, el 8 de agosto de 2005, con la publicación de la Orden Foral 236/2005 que adjudicaba una concesión administrativa para la gestión del servicio público de televisión digital local en la demarcación de Pamplona a Popular TV. Asimismo, declaraba desierta la licitación de las concesiones correspondientes a las demarcaciones de Tudela, Estella, Tafalla y Sangüesa ante la ausencia de ofertas.

El 27 de diciembre de 2005 se aprobó, por Orden Foral 404/2005, un nuevo pliego de cláusulas administrativas particulares y de explotación, así como un nuevo expediente de contratación de cuatro concesiones administrativas para la gestión del servicio público de televisión digital local para las demarcaciones que anteriormente habían sido declaradas desiertas.

En definitiva, por el momento se han otorgado tres concesiones para la emisión de televisión en digital, aunque está abierto un procedimiento de adjudicación que puede hacer elevar esta cifra hasta siete.

II. Idoneidad de un sistema reglado de ayudas

II.a) La función de servicio público de las televisiones

La prestación del servicio de televisión se ha configurado tradicionalmente como un servicio público esencial, al constituir un vehículo fundamental de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo y de difusión de la cultura.

En el ámbito autonómico y local, las televisiones “de proximidad” deben dar respuesta a este espíritu de servicio público, cumpliendo, además, un destacado papel en la promoción y difusión de los aspectos informativos, culturales, educativos e históricos que son propios de cada territorio.

La Comunidad Foral de Navarra no es ajena a la necesidad de atender el cumplimiento de estos fines específicos. Así, la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra, establece entre los principios de programación recogidos en su artículo 3: *“el respeto a la identidad, instituciones y símbolos de la Comunidad Foral de Navarra, presentando y representando en todo momento el territorio de la Comunidad Foral como una realidad propia y diferenciada tanto en sus aspectos gráficos como en sus descripciones, de conformidad con el*



ordenamiento jurídico” y “la promoción de los intereses de la Comunidad Foral, impulsando para ello la participación de sus grupos sociales, con objeto de fomentar, promover y defender la cultura y convivencia en este ámbito”.

Asimismo, la citada Ley Foral dedica el Capítulo II a la *“promoción, difusión y producción de determinados programas de radio y televisión”*, refiriéndose a la creación de obras navarras y obras navarras de productores independientes. La Ley 22/1999, de 7 de junio, reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de promocionar la producción audiovisual propia. En este sentido, se establece con carácter general la reserva de un 10 por 100 del tiempo de emisión anual de las entidades que presten el servicio público de televisión, en el ámbito fijado por la Ley Foral 18/2001, a la difusión de obras navarras. Aparte de ello, se establece la reserva de un 10 por 100 de aquel tiempo de reserva mayoritaria a la emisión de obras navarras de productores independientes, de las cuales la mayoría deberán corresponder a obras producidas en los últimos cinco años.

El derecho a recibir información veraz que tienen todos los ciudadanos, consagrado por la Constitución Española en su artículo 20 no puede entenderse en su plenitud si no existen los medios e instrumentos adecuados para que los telespectadores puedan tener acceso a los hechos, a los acontecimientos, a los sucesos, en definitiva a todas las noticias que se producen en su entorno más próximo.

Por otra parte, la experiencia de otras Comunidades Autónomas es que la puesta en marcha de un Ente Público de Radiotelevisión autonómico ha sido fundamental para el arranque y el mantenimiento de un sector audiovisual dinámico y fuerte, del que se han beneficiado los ciudadanos y la industria de cada Comunidad.

A todo ello hay que añadir el importante papel que las televisiones autonómicas y locales desempeñan y van a desempeñar en el desarrollo y definitiva implantación de la televisión digital terrestre.

Si bien es evidente que desde el Gobierno de Navarra no se ha considerado oportuna la creación de una televisión pública autonómica, sin duda por el elevado coste que supone su creación y mantenimiento (baste como ejemplo, que conforme al Proyecto de presupuestos generales para el año 2007, el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias cuenta



con un presupuesto consolidado de 24.117.818 euros, de los que 18.588.034 euros corresponden a la televisión), sí han advertido el importante papel que deben cumplir las televisiones con cobertura en el territorio de la Comunidad Foral, en cuanto elementos fundamentales para satisfacer las necesidades comunicativas de proximidad de la sociedad navarra.

De este modo, son varias las previsiones en las que está presente la necesidad de que las televisiones autonómicas y locales cumplan determinadas actividades de servicio público y de especial interés para la Comunidad Foral:

- El artículo 3 de la Ley Foral 18/2001, por el que se regula la actividad audiovisual en Navarra establece en su apartado g) que uno de los principios de la programación es “la promoción de los intereses de la Comunidad Foral, impulsando para ello la participación de sus grupos sociales, con objeto de fomentar, promover y defender la cultura y la convivencia en este ámbito”
- Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, a los que están sujetos los concesionarios de la gestión del servicio de televisión digital terrestre en Navarra, indican que esta nace como un *“elemento de cohesión e integración de la sociedad navarra”* a través de unos medios en los que uno de sus objetivos principales es la *“defensa de la identidad y de los valores culturales e históricos de la Comunidad Foral”*, así como la *“promoción de la convivencia y solidaridad”*, reconocidas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- La función de servicio público se aprecia también en las obligaciones que se imponen a los concesionarios, tales como la de difundir gratuitamente y con indicación de su origen los comunicados y declaraciones que, en cualquier momento y en razón de su interés público, el Gobierno de Navarra estime necesarios; la necesidad de respetar los símbolos de la Comunidad Foral y la de contar con una estructura informativa de ámbito regional formada por profesionales de la información.

El Consejo Audiovisual de Navarra elaboró en marzo de este año 2006 un informe sobre la situación actual del sector de la televisión en Navarra. En el informe, el Consejo Audiovisual ponía de manifiesto el paulatino



descenso del número de horas y de programas de producción propia que generaban los concesionarios navarros, así como las dificultades existentes para que quede garantizada, de una forma adecuada, la misión de servicio pública que tienen que cumplir los operadores.

En las conclusiones del citado informe, el Consejo Audiovisual de Navarra animaba al Gobierno a tomar medidas adecuadas para el fortalecimiento del sector audiovisual navarro para, por lo menos, garantizar la viabilidad de los proyectos ya emprendidos, pues de no hacerse así existe el riesgo de que, en la Comunidad Foral de Navarra, desaparezcan los operadores propios. No en vano existen algunos síntomas preocupantes como las pérdidas económicas que los operadores arrastran desde hace años, la constante reducción de plantilla y la rebaja en los porcentajes de producción propia emitidos.

Concluía el Consejo Audiovisual su informe indicando que: “Puesto que en la Comunidad Foral de Navarra se ha optado por un sistema de gestión indirecta del servicio de televisión digital terrenal, el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por parte de los concesionarios precisa de una posición activa del Gobierno Foral, que deberá crear el marco y las condiciones adecuadas para su correcto desarrollo, llevando a cabo actuaciones que considere oportunas para conseguir el acceso de los navarros a un servicio de televisión digital que tenga el adecuado nivel de calidad y que permita satisfacer las necesidades que está llamado a cubrir”.

Asimismo, el Consejo Audiovisual de Navarra incidía en la necesidad de promocionar la producción de contenidos que den respuesta al espíritu de servicio público de carácter regional y local, para lo cual se solicitaba al Gobierno de Navarra la creación de un programa anual de ayudas y subvenciones, de tal forma que las televisiones puedan dedicar sus esfuerzos a este tipo de contenidos, el más valorado por los espectadores de televisiones regionales.

El Consejo Audiovisual también consideraba que, este tipo de ayudas, pueden actuar como un elemento determinante en el impulso del proceso de implantación de la tecnología digital, pues el acceso de la población a dicha tecnología se presenta como un reto decisivo para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

II.b) Adecuación de las ayudas



El Consejo considera que la Convocatoria de ayudas a la producción audiovisual para el año 2006 del Departamento de Administración Local aprobada por la Orden Foral 76/2006, de 25 de octubre, puede ser un instrumento adecuado para la consecución de las finalidades que vienen siendo indicadas; en la medida en que los proyectos audiovisuales, que pueden verse favorecidos por la subvención, son aquellos que por su contenido sean de interés para la Comunidad Foral de Navarra, por su vinculación con la realidad cultural, social, literaria, o de cualquier otra dimensión de Navarra y/o sus ciudadanos.

Esta transferencia de fondos públicos cumple, por tanto, con lo que establece la Ley Foral 11/2005 de Subvenciones, que exige que “el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”. A través del estricto cumplimiento de lo dispuesto en la propia Ley Foral y en la Orden Foral que establece las bases de la convocatoria se dará cumplimiento a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación y control; impidiendo que los fondos recibidos se destinen a una finalidad ajena a la que motivó su concesión.

En definitiva, estas ayudas son un incentivo para que los titulares de concesiones de las licencias de Televisión Digital Terrestre en el ámbito autonómico y local puedan cumplir con la finalidad de servicio público que les corresponde, emitiendo contenidos de proximidad en los que prime su conexión con la realidad de la Comunidad Foral. Es necesario satisfacer la demanda de contenidos regionales y de proximidad que exige la sociedad navarra, todo ello en el contexto de un mercado pequeño que lo hace, desde un punto de vista económico, poco atractivo para los operadores televisivos.

Por otro lado, mediante la concesión de las citadas ayudas se consiguen indirectamente otros dos efectos beneficiosos: por un lado, se incentiva el desarrollo de la industria audiovisual navarra; por otro, se acelera el proceso de implantación de la tecnología digital.

III. Compatibilidad con la normativa europea

Respecto a la compatibilidad del sistema de ayudas con la normativa europea, el artículo 87.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea



establece que pueden considerarse compatibles con el mercado común “las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común”. Por otro lado, el mismo artículo 151 del citado tratado señala que “la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo su patrimonio cultural común”.

La normativa europea admite, por tanto, la compatibilidad de aquellas ayudas destinadas a fomentar la cultura, por lo que deberá considerarse que la convocatoria de ayudas a la producción audiovisual es ajustada a la normativa europea siempre y cuando el importe de las ayudas y subvenciones concedidas estén destinadas única y exclusivamente a costear proyectos audiovisuales que satisfagan la finalidad de servicio público, por su vinculación con la realidad cultural, social, literaria o de otra índole, de Navarra.

IV. Publicidad institucional en los medios audiovisuales

Entre el elenco de funciones de control que tiene encomendadas el Consejo Audiovisual de Navarra al amparo de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, el artículo 26.1 g) cita la de controlar y seguir los volúmenes de publicidad institucional en los medios de comunicación.

En cumplimiento de lo anterior, el Consejo Audiovisual de Navarra, desde su creación, reclama anualmente al Gobierno de Navarra los datos relativos a las inversiones realizadas durante el ejercicio anterior en actuaciones de publicidad institucional. Sobre la base de los informes anuales de Gestión de la Publicidad Institucional del Gobierno de Navarra en Medios Audiovisuales, el Consejo Audiovisual de Navarra refleja los datos del volumen de publicidad institucional en los medios de comunicación en las correspondientes memorias anuales.

Conforme a la información facilitada por el Gobierno Foral se puede señalar que los criterios que se siguen para la distribución de las inserciones publicitarias, se basan exclusivamente en la difusión y audiencia de los medios de comunicación habilitados para la prestación del servicio en el ámbito de la Comunidad Foral, si bien existen ciertas salvedades.

)))

El reparto se ve modificado en lo que al medio televisivo se refiere por circunstancias excepcionales. Así, es política del Gobierno de Navarra fomentar las transmisiones en directo y la emisión de programas que difundan las riquezas naturales y culturales de la Comunidad Foral. Además, el Gobierno valora y, en su caso, aprovecha las ofertas que en materia de precios y por su condición de institución pública le ofrecen los operadores televisivos.

PAMPLONA, a 23 de noviembre de 2006