

ACUERDO POR EL QUE SE ARCHIVA LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CRTVE CONTRA LA CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A. POR LA EXTERNALIZACIÓN DEL PROGRAMA LAS COSAS CLARAS

IFPA/DTSA/045/20/CRTVE

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 8 de abril de 2021

Vista la denuncia presentada por el Sindicato Independiente de Comunicación y Difusión de la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A contra la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A (en adelante, CRTVE) la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia adopta la presente Resolución basada en los siguientes:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Escrito de denuncia

Con fecha 23 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito presentado por el Sindicato Independiente de Comunicación y Difusión de la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A (en adelante, SIRTVE) en el que se denuncia la externalización de la producción de un programa informativo, lo que supondría un incumplimiento del artículo 7.5 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal (en adelante, Ley 17/2006).

SIRTVE señala que, con fecha 16 de noviembre de 2020, la CRTVE empezó a emitir, en su canal La1, el programa “Las cosas claras”. Para la emisión de dicho programa la CRTVE *“ha suscrito un contrato con la productora LACOp productora, S.L, en virtud del cual ésta aporta determinados medios técnicos, así como el personal para la cobertura de las Informaciones emitidas en directo”*.

A su entender, *“una vez analizado el formato, se trata de un programa de naturaleza informativa, en el que se transmiten noticias de actualidad, con conexiones en directo para cubrir las mismas, así como una tertulia con presencia de Periodistas y Políticos, que analizan los temas de actualidad informativa”* y que poco *“se diferencia el mismo de otros programas emitidos en la CRTVE, con idéntica base, y que se consideran, sin duda alguna, de naturaleza informativa. Por poner un ejemplo, podemos señalar la Hora de la 1 o Los Desayunos tienen esa consideración, y dependen de los Servicios Informativos”*.

De esta manera, según SIRTVE, esta contratación vulneraría el artículo 7.5 de la Ley 17/2006 que señala que la CRTVE no podrá ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determine el mandato marco.

Por todo lo anterior, SIRTVE considera que, de conformidad con la normativa actual, CRTVE tiene expresamente prohibida la externalización de la programación informativa. En base a ello, solicita a la CNMC que acuerde la incoación del correspondiente expediente.

Segundo.- Apertura de un período de diligencias previas y requerimiento de información

En virtud de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), mediante escrito de fecha 1 de diciembre de 2020, se notificó a la CRTVE el inicio de un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso y la conveniencia o no de iniciar el correspondiente procedimiento.

En ese mismo acto, y por ser necesario para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse esta Comisión, se le requirió a la CRTVE la siguiente información:

- Copia del contrato suscrito entre CRTVE y LACOp productora, S.L., así como de sus respectivas adendas.
- Especificar, en función a los criterios establecidos en el artículo 34 del Mandato Marco, la clasificación de dicho contrato en función de su: i) naturaleza jurídica y ii) de la gestión de los recursos.
- Personal contratado para llevar a cabo la producción y emisión del programa (número de personas y cualificación). Detalle estas características tanto del personal que desarrolla su actividad en los estudios como del resto de personal que toma imágenes o produce contenidos en exteriores.
- Personal de la CRTVE que participa en la producción y emisión del programa (número de personas y cualificación).
- Indicar si la CRTVE cede alguna de sus instalaciones para la elaboración del programa. Detallar condiciones.
- Calificación y características del programa objeto del contrato.

Tercero.- Contestación de la CRTVE al requerimiento de información

Con fecha 18 de diciembre de 2020 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de la CRTVE por el que venía a dar contestación al requerimiento de información de 1 de diciembre de 2020 y aporta la información solicitada.

En el citado escrito la CRTVE efectúa las siguientes alegaciones:

- Que el programa denunciado no ostenta la calificación de informativo, sino que se trata de un magazín que implica información, expresión de opinión, debate y entretenimiento.
- Que, tal y como se establece en el artículo 23 del Mandato Marco, la información y la opinión deben quedar claramente diferenciadas en la programación informativa. En el caso de “Las cosas claras”, al tratarse de un formato de “infoentretenimiento”, los hechos y las opiniones se presentan ante la audiencia sin solución de continuidad hasta el punto de que, a menudo, el propio presentador expone sus puntos de vista personales, como un analista más.
- Que, en el hipotético caso de que se calificase a “Las cosas claras” como informativo, deberá considerarse que, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica este programa es de producción propia, dado que RTVE ostenta el 100% de los derechos de explotación, y, desde el punto de vista de gestión de recursos, de producción interna, ya que en la producción de este programa RTVE se está imputando el consumo de recursos propios, aunque no sean todos internos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. - Habilitación competencial

De conformidad con el artículo 9 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual.”*

Por su parte, el apartado 8 de este artículo prevé que, en particular, ejercerá las funciones de *“Vigilar el cumplimiento de la misión de servicio público encomendada a los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito estatal, así como la adecuación de los recursos públicos asignados para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el Título IV de la Ley 7/2010, de 31 de marzo”*.

Esta función se concreta en el control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Título V de la LGCA y en el resto de obligaciones de servicio público que tiene la CRTVE, para lo que esta Comisión puede adoptar las recomendaciones o resoluciones necesarias para garantizar el control de la gestión y el cumplimiento del servicio público (artículo 40 de la Ley 17/2006 y artículo 41.2 de la LGCA).

En este sentido, el artículo 7.5 de la Ley 17/2006 recoge que *“La Corporación RTVE no podrá ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determine el mandado marco.”*

Por último, el artículo 3.4 de la 17/2006 señala que *“El conjunto de las producciones y emisiones de radio y televisión efectuadas por la Corporación RTVE deberá cumplir con las obligaciones integradas en la función de servicio público definida en la presente Ley.”*

Por tanto, esta Comisión es competente para analizar la denuncia remitida y poder determinar si la CRTVE ha podido vulnerar sus obligaciones de servicio público en la producción y emisión del programa denunciado.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.2.i) y 14.1.b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC, el órgano decisorio competente para dictar la presente resolución es la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Segundo.- Marco normativo aplicable

La LGCA configura el servicio público de comunicación audiovisual como 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, establece que los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual, atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.

En cumplimiento de las misiones establecidas en el párrafo anterior, el servicio público de comunicación audiovisual tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación (artículo 40.1).

En esta misma línea, la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (Ley 17/2006), dispone en su artículo 3.2 que en el ejercicio de su función de servicio público la CRTVE deberá, entre otros, *“garantizar la información objetiva, veraz, plural, que se deberá ajustar plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como a la necesidad de distinguir y separar, de forma perceptible, la información de la opinión”*.

En concreto, para garantizar los citados objetivos en los programas informativos, el artículo 7.5 de la Ley 17/2006 dispone que la Corporación RTVE *“no podrá*

ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos y de aquellos que expresamente determine el mandato marco”.

A este respecto, el artículo 35 del Mandato Marco, que fija objetivos en la contratación de derechos, establece en su apartado a) que *“La programación informativa de la Corporación será de producción propia, debiendo actuar como productor y editor principal en función de lo previsto en el artículo 7.5 de la Ley 17/2006”.*

El artículo 34 del Mandato Marco califica, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la producción propia como aquella en la que la Corporación RTVE posee el 100% de los derechos de explotación. Por su parte, la producción propia puede ser, desde el punto de vista de la gestión de recursos, *producción interna* (aquella que la Corporación RTVE pueda imputarse por el consumo o asignación de cualesquiera recursos propios, ya sean en todo o en parte de una producción audiovisual) o *producción externa* (aquella que no tiene asignados recursos propios de la Corporación para su producción, limitando su participación a la explotación de derechos).

En este sentido, el apartado 2.a del artículo 35 determina que, el 100% de los programas informativos, deberán ser de producción interna.

Tercero.- Valoración de las actuaciones de control y supervisión realizadas

La presente Resolución tiene por objeto analizar si la contratación externa, por parte de la CRTVE, del programa “Las cosas claras” supone un incumplimiento de los objetivos y funciones que tiene encomendado como prestador de servicio público.

Como se ha indicado con anterioridad, la normativa actual establece que la programación informativa emitida en las cadenas públicas ha de ser producida y editada por el propio prestador de servicios público, sin que esta pueda cederse a terceros. Sin embargo, para el caso de la programación no informativa la legislación es más laxa y permite la posibilidad de realizar una contratación externa de los mismos.

En concreto, el artículo 35 del Mandato Marco determina que el 100% de los programas informativos deberán ser de producción interna (apartado 2.a), mientras que esta exigencia se reduce al 60% en el caso de los programas de actualidad (apartado 2.b) y al 55% en el caso de magazines (apartado 2.c).

Por tanto, para decidir sobre el caso que nos ocupa resulta imprescindible analizar si el programa objeto de la denuncia se encuadra dentro de la definición de programa informativo, en cuyo caso estaría sujeto a las limitaciones de contratación más estrictas exigidas en el Mandato Marco.

En este sentido, SIRTVE defiende que el espacio denunciado, si bien no tiene la consideración de telediario, debe ser considerado como un programa de naturaleza informativa en el que se *“transmiten noticias de actualidad, con conexiones en directo para cubrir las mismas, así como una tertulia con presencia de periodistas y políticos, que analizan los temas de actualidad informativa”.*

Por su parte, RTVE cataloga “Las cosas claras” como un magazín donde coexisten la finalidad informativa y la de entretenimiento. En su opinión, el hecho de que algunos de los temas objeto de tratamiento lo conformen noticias del mismo día o los siguientes, no lo convierte automáticamente en un programa informativo.

A este respecto, cabe tener en cuenta que en la normativa actual la única referencia legal al concepto de programa informativo lo encontramos en el Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LGCA, en lo relativo a la comunicación comercial televisiva, cuyo artículo 13 establece que *“Se entiende por programa informativo de actualidad el equivalente a un telediario o un boletín de noticias, incluidos los programas de investigación o reportajes sobre las noticias políticas o económicas de actualidad”*.

De cara a evaluar la calificación del programa denunciado, y en virtud de las competencias atribuidas a esta Comisión por el artículo 9 de la Ley CNMC, se ha procedido a visionar varios programas que fueron emitidos entre noviembre y diciembre de 2020.

De las citadas actuaciones se ha podido constatar que “Las cosas claras” es un programa matinal diario de 2 horas de duración, que transcurre entre la 12:30h y las 15:00h del mediodía¹, con una parada intermedia de unos 20 minutos aproximadamente para dejar sitio al informativo territorial. Se realiza en un plató en el que 4 invitados (generalmente periodistas) moderados por un presentador, debaten sobre diversos asuntos.

El programa tiene un importante carácter informativo y de servicio público, quedando marcado por la última hora de la actualidad. A modo de ejemplo, de los visionados efectuados los días 18 y 24 de diciembre de 2020, los temas a tratar fueron: el anuncio de la llegada de las vacunas contra el COVID-19 a España, las restricciones adoptadas por las CCAA para Navidad, la aprobación de la Ley de Eutanasia, las cuentas del Rey Emérito, los camioneros españoles atrapados en Reino Unido por la aparición de una nueva cepa de COVID-19, las colas del hambre repartidas por toda España, y la expectación sobre el discurso del Rey del día de Nochebuena. Aunque con tintes políticos, los temas que protagonizaron el programa ambos días fueron de índole social, muy cercanos a la actualidad.

En cuanto a la organización, el programa se caracteriza por ser muy dinámico. Cada tema puede llevar consigo piezas informativas propias de un telediario (con voz en off, totales, imágenes recurso), cortes con declaraciones, conexiones en directo con expertos o con la calle y debate en plató. Durante las dos horas de programa se va saltando de un tema a otro, volviéndose a retomar algunos de ellos cuando se estima oportuno. El debate sobre cualquier tema se interrumpe si llega una última hora a la redacción.

¹¹ Inicialmente el programa transcurría entre las 13:00 y las 15:00, si bien a partir del 18 de enero este fue ampliado.

Más allá del contenido, el visionado de ambos días sirve para establecer los diferentes componentes del programa. Así, la mayor parte del tiempo, en torno a un 45% del total de emisión, se dedica a la conexión en directo con reporteros, expertos o copresentadores que enriquecen la temática que se plantea sobre la mesa. A continuación, destaca el tiempo de debate y presentación de datos que se desarrolla en plató por el presentador y los distintos colaboradores, que suele ser entre un 30-35% del espacio total. De esta forma, en el programa se presentan cuatro opiniones distintas, intentando cumplir los requisitos de pluralidad informativa y paridad. Tras esto, “Las cosas claras” utiliza otro porcentaje del tiempo, sobre un 15% del total, en recursos propios de los programas informativo como son las piezas informativas (videos ya cerrados y editados en los que un periodista locuta sobre unas imágenes, incluyendo además los rótulos, totales y declaraciones). Por último, ocupando sobre un 5% del programa, está la “información de servicio”, que se refiere a la sección de “El Tiempo” y a desmentir bulos con “Maldita.es”.

Visto lo anterior, la Sala de Supervisión Regulatoria considera que aunque el programa visionado tiene un alto componente informativo, el tratamiento de esta información no equivale al que se hace en un telediario o en un boletín de noticias dado que los temas tratados se abordan desde una perspectiva diferente a mera exposición de los hechos, existiendo una gran dosis de subjetividad en los comentarios expresados por todos los intervinientes incluidos, como así señala la CRTVE en sus alegaciones, los del presentador. El formato del programa se encuentra más cercano a lo que entenderíamos como programa de actualidad, si bien la temática se centra en la actualidad informativa.

Lo anterior nos lleva a concluir que el programa objeto de análisis no puede encuadrarse en la calificación de programa informativo, tal y como viene recogido en el Real Decreto 1624/201. Consecuentemente, y conforme a lo dictado Mandato Marco vigente, no cabría exigir a la Corporación RTVE que la producción de “Las cosas claras” deba ser 100% interna, como reclama el denunciante.

Sentado lo anterior, esta Comisión cree necesario poner de manifiesto, como ya ha venido insistiendo en los distintos informes publicados sobre el grado cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la CRTVE, la imperiosa necesidad de revisar y actualizar las normas que regulan a la Corporación pública para hacer frente a la existencia de obligaciones de servicio público que han quedado desfasadas, ante la rápida transformación que el sistema audiovisual está experimentando en los últimos años.

En este sentido cabe recordar que el actual Mandato Marco fue aprobado en el año 2007, con una vigencia inicial de 9 años, hasta 2016, continuando prorrogado hasta la aprobación de uno nuevo. Si bien la vigencia del mismo se presume hasta su renovación, lo cierto es que muchas de las previsiones establecidas en el mismo han quedado desfasadas ante la evolución del sector audiovisual. A su vez, los instrumentos normativos que debían aprobarse de forma trianual para concretar y desarrollar los objetivos del Mandato Marco, los llamados contratos programa, no han sido suscritos hasta el momento.

En este proceso de transformación del sector audiovisual, hemos venido observando una evolución en la configuración de los géneros programáticos. Si hace años los programas se ajustaban a categorías más o menos definidas, en la actualidad, las fronteras que existían entre los distintos géneros se han desdibujado.

En lo que respecta al ámbito informativo, vemos como los noticiarios diarios tradicionales perduran -con importantes innovaciones de formato y desarrollo explicativo-, mientras, que, a su vez, han proliferado otros programas de incuestionable carácter informativo, a los que podríamos denominar “espacios de actualidad informativa” con mayor dinamismo, interacción con el público, etc., que al igual que los primeros estimulan la reflexión, el conocimiento de la realidad, y a través de los cuales muchos ciudadanos se informan. En este sentido, se debe recordar que la exigencia del Mandato Marco de que la programación informativa de la CRTVE se lleve a cabo por los servicios propios e internos del Ente público, es una salvaguarda que establece el marco normativo para garantizar que aquellos ámbitos que puedan tener una mayor trascendencia para la ciudadanía en términos de información o en la conformación de su opinión, se vean excluidas de cualquier posible alteración o variable exógena.

Es por ello por lo que resulta fundamental que la normativa tenga en cuenta la existencia y relevancia de este nuevo tipo de espacios informativos de actualidad y que garantice, asimismo, los principios de independencia, pluralidad y objetividad en este tipo de espacios, en términos semejantes a como ya está previsto para el caso de los noticiarios.

A modo de ejemplo, se puede observar como la Carta Básica de Telemadrid, aprobada el 8 de noviembre de 2017, así como el contrato programa para los años 2018-2020, ya recogen el concepto de programas de actualidad informativa, diferenciándolo de programación informativa, al establecer las líneas estratégicas de producción de la Radio y Televisión de Madrid² proclamando la paulatina necesidad de que este tipo de programas gocen de un mayor protagonismo de producción propia e interna en su gestión.

Atendiendo a todo lo anterior, se debe concluir que en el supuesto concreto que nos ocupa, no existen elementos de juicio suficientes que justifiquen la apertura de un procedimiento por el posible incumplimiento de los objetivos y funciones de servicio público que la CRTVE tiene encomendado.

² El artículo 31 de la Carta Básica establece que “Radio Televisión Madrid orientará progresivamente su gestión a la producción propia e interna de su programación informativa y **espacios de actualidad informativa**, incluyendo las diferentes fases de grabación, redacción, realización, producción y postproducción, en función siempre a los recursos materiales y humanos de que disponga. Ello sin menoscabo de valorar la conveniencia o la necesidad de contar, de modo específico, con producción externa o ajena para determinados espacios de actualidad.

Por su parte, el Contrato Programa para los años 2018-2020, de 27 de diciembre de 2018, establece en su estipulación cuarta que “la programación informativa y la **programática informativa de actualidad** serán progresivamente de producción interna”.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

ACUERDA

Único.- Archivar el presente procedimiento administrativo iniciado contra la CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A. por considerar que no se han encontrado elementos de juicio suficientes que justifiquen el incumplimiento de los objetivos y funciones de servicio público que tiene encomendado.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.