

# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1.280**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN  
PROPIA DE LA CORPORACIÓN DE RADIO Y  
TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A., EJERCICIOS 2014 A 2016**



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 31 de mayo de 2018, el **Informe de fiscalización de la producción propia de la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A., ejercicios 2014 a 2016**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



## ÍNDICE

---

<b>I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME.....</b>	<b>9</b>
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR .....	9
I.2. ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN .....	9
I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL .....	10
I.4. MARCO NORMATIVO .....	12
I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS .....	12
I.6. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES .....	12
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>13</b>
II.1. ANÁLISIS DEL REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES VINCULADAS CON LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS .....	13
II.2. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD APLICABLE A LA PRODUCCIÓN.....	13
II.3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EFECTUAR EL SEGUIMIENTO, LA GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS .....	20
II.4. ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PROPIA A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMÁTICOS .....	45
II.5. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Nº 1.019 DE FISCALIZACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE Y SUS SOCIEDADES, CORRESPONDIENTE A LOS EJERCICIOS COMPRENDIDOS ENTRE EL 01/01/2010 Y EL 31/12/2011 APROBADO POR EL PLENO EL 30 DE ENERO DE 2014, REFERIDAS A LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS.....	49
II.6. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA DE 8 DE ABRIL DE 2014, REFERIDAS A LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS.....	50
<b>III. CONCLUSIONES .....</b>	<b>52</b>
III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES VINCULADAS CON LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS .....	52
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD APLICABLE A LA PRODUCCIÓN .....	52
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EFECTUAR EL SEGUIMIENTO, LA GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS.....	53
III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ADECUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PROPIA A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMÁTICOS.....	55

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ANTERIOR INFORME DEL TRIBUNAL, REFERIDAS A LA PRODUCCIÓN .....	56
--	----

III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA DE 8 DE ABRIL DE 2014, REFERIDAS A LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS .....	56
--	----

<b>IV. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>57</b>
----------------------------------	-----------

## **ANEXOS**

### **ALEGACIONES FORMULADAS**

## **RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

---

CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CRTVE	Corporación de Radio y Televisión Española SA, SME
DEF	Dirección Económica Financiera
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LFCRTVE	Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española
LGCA	Ley General de la Comunicación Audiovisual
LRTTE	Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal
NFTC	Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas
SAP	Sistema corporativo de información económica
SGDR	Sistema de Gestión de Derechos
SGPP	Sistema de Gestión de Producción Propia





## RELACIÓN DE CUADROS

---

Cuadro 1 : Objetivos de producción (artículos 35 y 36 del Mandato-marco) .....	15
Cuadro 2 : Costes de producción totales .....	20
Cuadro 3 : Costes de producción de TVE por cadenas.....	20
Cuadro 4 : Costes de producción de TVE por tipo de programas .....	21
Cuadro 5 : Producción de TVE según su naturaleza.....	21
Cuadro 6 : Costes del área de producción de programas .....	24
Cuadro 7 : Existencias, costes y consumos de producción.....	24
Cuadro 8 : Muestra de contratos de producción de programas.....	26
Cuadro 9 : Costes de producción deportiva .....	32
Cuadro 10 : Producción deportiva (derechos de retransmisión>1.000.000 euros) .....	32
Cuadro 11 : Costes de producción de informativos.....	34
Cuadro 12 : Muestra de contratos de producción de informativos.....	37
Cuadro 13 : Derechos de antena .....	39
Cuadro 14 : Muestra de adquisición de derechos de antena .....	41
Cuadro 15 : Utilización de los recursos técnicos primarios .....	44
Cuadro 16 : Utilización de los recursos técnicos secundarios.....	44
Cuadro 17 : Utilización de los recursos humanos .....	45



## **I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME**

### **I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR**

**1.1.** La presente fiscalización se ha efectuado a iniciativa del Tribunal de Cuentas y estaba incluida en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2017, aprobado por el Pleno en su reunión de 22 de diciembre de 2016. Posteriormente, con fecha 23 de febrero de 2017 el Pleno del Tribunal aprobó el inicio del procedimiento fiscalizador y el 30 de mayo de 2017 las directrices técnicas con arreglo a las que se ha llevado a cabo la fiscalización.

**1.2.** Entre las últimas fiscalizaciones realizadas por el Tribunal a la Corporación de Radio y Televisión Española (CRTVE) y sus Sociedades se encontraba la referida a los ejercicios comprendidos entre el 01/01/2010 y el 31/12/2011, cuyo informe fue aprobado por el Pleno el 30 de enero de 2014 (en adelante, el anterior Informe del Tribunal). De resultados de dicho Informe, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión de 8 de abril de 2014, acordó instar a la CRTVE para que procediera a adoptar una serie de medidas tendentes a corregir las deficiencias expuestas. Al mismo tiempo instó al Tribunal de Cuentas a continuar con las actuaciones para aclarar los hechos puestos de manifiesto como resultado de la fiscalización.

### **I.2. ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN**

**1.3.** El artículo 40.1 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), define el servicio público de comunicación audiovisual como aquel 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.

**1.4.** Conforme al citado artículo 40.1, 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, destinados a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación.

**1.5.** Entre las principales actividades de la CRTVE se encuentran: a) la gestión directa del servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado; y b) la producción de contenidos y la edición y difusión de canales de radio y televisión, generalistas o temáticos, en abierto o codificados, en el ámbito nacional o internacional.

**1.6.** La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (LRTTE) menciona el "*criterio de servicio público*" como eje central de la actividad de los medios de titularidad pública, asignándoles el objetivo de conciliar la rentabilidad social con la necesidad de dirigirse a la más amplia audiencia en su programación, y establece un sistema para garantizar una gestión económica ordenada y viable.

**1.7.** La misma LRTTE estableció el Mandato-marco como herramienta para la determinación de objetivos generales en un periodo de nueve años y, como desarrollo de los mismos, el contrato-programa a tres años. El primero debía ser aprobado por la Cortes Generales y acordado entre el Gobierno y la CRTVE el segundo.

**1.8.** La LRTTE define una estructura básica de la CRTVE para el ejercicio de la función encomendada, siendo destacable la obligatoriedad de impulsar la producción propia de su programación.

**1.9.** Las obligaciones que debe cumplir la Corporación para la realización del servicio público encomendado vienen recogidas en el artículo 3 de la LRTTE y en el artículo 9 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la CRTVE (LFCRTVE). Además, este último artículo dispone que no podrá establecerse ninguna obligación adicional de servicio público a la Corporación sin la correspondiente dotación presupuestaria.

**1.10.** La CRTVE es una sociedad mercantil estatal con especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, de las previstas en la disposición adicional duodécima de la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y contempladas hoy en el Capítulo V del Título II, artículos 111 a 117, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como entidad dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Así, el artículo 5.3 de la LRTTE prevé que *“la Corporación RTVE gozará de autonomía en su gestión y actuará con independencia funcional respecto del Gobierno y de la Administración General del Estado”*, contemplando su artículo 39 el control por parte de las Cortes Generales sobre la actuación de la Corporación.

**1.11.** La organización de la CRTVE se adapta a la normativa societaria, con las especialidades que recoge su ley de creación. Sus bienes y derechos y los de sus sociedades son, en todo caso, de dominio privado o patrimoniales y su personal se rige por relaciones laborales, comunes o especiales, sujetas a los derechos y deberes contenidos en el Estatuto de los Trabajadores. Mediante la LFCRTVE, se suprimió la publicidad en las emisiones de la CRTVE y se establecieron los mecanismos para dotarle de financiación.

**1.12.** La administración y gobierno de la CRTVE corresponde a su Consejo de Administración, que desarrolla funciones ejecutivas ordinarias a través de su Presidente, quien además ostenta la máxima representación de la Corporación. De acuerdo con la LRTTE, modificada por el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, el Consejo ha de estar formado por nueve miembros elegidos por las Cortes Generales, a razón de cinco por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado<sup>1</sup>. Los acuerdos se adoptan por mayoría, salvo para los supuestos para los que se exigiera mayoría cualificada.

**1.13.** Cabe señalar en el contexto de la fiscalización realizada que la CRTVE dispone de un Comité de Auditoría regulado en el art. 33 de sus Estatutos sociales, como apoyo al Consejo de Administración que desempeña funciones de vigilancia tales como la supervisión del proceso de elaboración de la información económico-financiera y los controles internos de la sociedad. El Comité de Auditoría estuvo compuesto por cinco miembros del Consejo de Administración, designados por éste por un período de tres años.

### **I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL**

**1.14.** De acuerdo con las directrices técnicas aprobadas por el Pleno, la fiscalización ha tenido un carácter integral referida a la producción propia de la CRTVE, con objeto de analizar su gestión y, específicamente, en lo referido a las medidas recomendadas en el anterior Informe del Tribunal sobre dicho aspecto.

**1.15.** Los trabajos de fiscalización han comprendido el análisis durante el periodo 2014 a 2016 de la producción propia de la CRTVE para verificar: a) el grado de cumplimiento y ejecución de las previsiones establecidas en la LRTTE para su producción, principalmente de acuerdo con lo

---

<sup>1</sup> La composición del Consejo fue modificada por la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la CRTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos.

establecido en el Mandato-marco; b) el cumplimiento de las obligaciones adicionales del servicio público; c) el análisis de los procedimientos y de la normativa interna aplicados por la Entidad para realizar la producción propia, constatando especialmente las modificaciones relevantes que hayan supuesto la corrección de deficiencias señaladas anteriormente por el Tribunal de Cuentas y la adecuación de la gestión realizada a las recomendaciones efectuadas por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

**1.16.** Con objeto de lograr una mayor eficiencia en el curso de la fiscalización se han tenido en cuenta los resultados de otros trabajos de auditoría relacionados con la producción de programas de la CRTVE, siempre que se haya podido constatar que se habían realizado de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas. En concreto, se han considerado los resultados de los informes de auditoría elaborados sobre diversos aspectos de la producción, tanto por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) como por la Dirección de Auditoría Interna de la Corporación; así como las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en relación con la supervisión realizada de la obligación por parte de la CRTVE de financiar producciones cinematográficas y los informes de la CNMC sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la CRTVE. Igualmente, se han incorporado al Informe todos los hechos significativos, en relación con los temas señalados, que se han producido con posterioridad al período fiscalizado hasta la elaboración del Anteproyecto de este Informe y su sometimiento a alegaciones.

**1.17.** Los objetivos generales planteados para la fiscalización fueron los siguientes:

1. Comprobar que los estados financieros de la CRTVE para los ejercicios 2014-2016 registran adecuadamente las operaciones vinculadas con la producción de programas.
2. Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la producción de la Corporación, y en particular de la normativa interna que regula su gestión.
3. Evaluar los sistemas y procedimientos establecidos en la Corporación para efectuar el seguimiento, la gestión y el control de la producción de programas.
4. Analizar si la producción propia de la CRTVE se adecua al logro de sus objetivos estratégicos y programáticos en los términos definidos en los Capítulos III y IV del Mandato-marco, así como el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía en su gestión valorando, igualmente, la fiabilidad y suficiencia de la información utilizada por la Entidad para cumplir con dichos principios.

**1.18.** También se ha evaluado el grado de cumplimiento de las principales recomendaciones del anterior Informe del Tribunal de Cuentas referido a los ejercicios 2010 y 2011, así como de la correspondiente Resolución de la Comisión Mixta de 8 de abril de 2014, en ambos casos, respecto a las que guardaban relación con la producción propia de programas.

**1.19.** Por último, se ha comprobado el cumplimiento de la normativa sobre igualdad de mujeres y hombres, así como la de transparencia, en la medida en que guardase relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras y singularmente atendiendo a las obligaciones derivadas del contenido del Mandato-marco.

**1.20.** Las comprobaciones se han llevado a cabo sobre la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas y sobre la aportada tanto por CRTVE, como por la obtenida de la IGAE y de la CNMC. Los trabajos se han realizado en la sede de la Corporación que ha prestado una adecuada colaboración en el desarrollo de la fiscalización. Para ello, se han efectuado todas las pruebas que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos anteriormente señalados, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (NFTC), aprobadas por el Pleno en

su reunión de 23 de diciembre de 2013. En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

**1.21.** La fiscalización se ha referido a los ejercicios 2014, 2015 y 2016, sin perjuicio del análisis de operaciones de ejercicios anteriores o posteriores que se han estimado oportunas para el cumplimiento de los objetivos previstos.

#### **I.4. MARCO NORMATIVO**

##### **I.4.1. Legislación y normativa interna**

**1.22.** El marco regulador de la producción en la CRTVE durante el periodo fiscalizado, básicamente, era el siguiente:

1. La LRTTE, modificada por el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la CRTVE.

2. El primer Mandato-marco a la CRTVE previsto en el artículo 4 de la LRTTE, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 11 de diciembre de 2007 y por el Pleno del Senado en su sesión del día 12 de diciembre de 2007.

3. La LFCRTVE.

4. La LGCA.

5. La Norma 2/2013 sobre contratación, almacenes e inmovilizado de la CRTVE, de 20 de febrero (modificada el 19 de diciembre de 2013, el 4 de diciembre de 2014, el 22 de enero de 2015, el 27 de julio de 2015, el 28 de enero de 2016, el 21 de julio de 2016 y el 29 de marzo de 2017).

#### **I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS**

**1.23.** Las cuentas anuales de la CRTVE, aprobadas por el Consejo de Administración y correspondientes a los ejercicios fiscalizados, fueron remitidas a la IGAE en el plazo señalado en el artículo 139 de la Ley General Presupuestaria para su rendición y tuvieron entrada en el Tribunal de Cuentas dentro del plazo legalmente previsto -el 22 de julio de 2015 (las de 2014), el 19 de julio de 2016 (las de 2015) y el 24 de julio de 2017 (las correspondientes a 2016)-.

#### **I.6. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES**

**1.24.** De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Presidente de la Corporación, al que se solicitó que facilitase el acceso a la información que pudiera ser requerida por anteriores Presidentes de la CRTVE que, por imperativo del citado artículo, sean alegantes de este Informe. En este sentido, el anteproyecto de Informe también fue remitido al anterior Presidente de la Corporación, que lo fue hasta el 24 de septiembre de 2014, a fin de que formulase las alegaciones que considerase oportunas.

**1.25.** El Presidente presentó alegaciones en el plazo concedido, que se adjuntan al informe, mientras que el Presidente anterior también presentó escrito manifestando su postura respecto al presente Informe, que igualmente se acompaña.

**1.26.** Se han analizado las alegaciones formuladas a puntos del Informe, así como a dos recomendaciones, habiéndose incorporado los cambios que se han considerado oportunos por aceptar su contenido; pero no han sido objeto de contestación aquellas que constituyen meras

explicaciones de la gestión desarrollada por la entidad fiscalizada que en nada desvirtúan los resultados comprobados. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, por tanto, como una aceptación tácita de su contenido. En cualquier caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente informe, con independencia de las consideraciones que se han manifestado en las alegaciones.

## **II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

**2.1.** En los siguientes apartados se detallan los resultados más relevantes de las comprobaciones realizadas. A efectos explicativos se han incluido apartados diferenciados para los distintos aspectos analizados en la fiscalización siguiendo, básicamente, el orden definido para los objetivos de la misma.

### **II.1. ANÁLISIS DEL REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES VINCULADAS CON LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS**

**2.2.** Las cuentas anuales de la CRTVE correspondientes a los ejercicios 2014, 2015 y 2016 fueron preceptivamente aprobadas y comprendían el balance, la cuenta de resultados y la memoria, formulados de acuerdo al modelo y contenido establecido en el Plan General de Contabilidad. Asimismo, auditores privados manifestaron en los correspondientes informes de auditoría que las mismas reflejaban, en sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial y de los resultados de sus operaciones, y contenían la información necesaria y suficiente para su correcta interpretación y comprensión, de acuerdo con los principios, criterios y normas contables que le eran de aplicación.

**2.3.** En el curso de la fiscalización se han realizado verificaciones sobre el registro contable de las operaciones en las que se materializaba la producción de programas, principalmente en lo referido a cuentas de gastos y compras, existencias, consumos internos, relaciones con terceros y tesorería.

**2.4.** Con carácter general no se han observado incumplimientos de la normativa contable en el registro de las operaciones, por lo que cualquier mención surgida en las verificaciones realizadas y los resultados obtenidos sobre este aspecto son expuestos de forma integrada en los apartados de este Informe en los que se abordan las diferentes áreas de la producción.

### **II.2. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD APLICABLE A LA PRODUCCIÓN**

#### **II.2.1. Descripción general de la encomienda de la función de servicio público a la CRTVE**

**2.5.** El artículo 25.1 de la LRTTE establece que la producción y programación de la CRTVE y sus sociedades debe ajustarse al cumplimiento de sus funciones de servicio público. Los artículos 4 y 25.2 de la LRTTE disponen el Mandato-marco como el instrumento en el que se recogen los objetivos generales y las líneas estratégicas del servicio público esencial encomendado a la CRTVE, así como velar por su cumplimiento y, por tanto, constituye una herramienta básica para la concreción del modelo de Radio Televisión estatal. Dichos objetivos se debían desarrollar cada tres años en los contratos-programa acordados por el Gobierno con la CRTVE, en los que se establecerían los objetivos específicos y los medios presupuestarios anuales para atender dichas necesidades.

**2.6.** El primer Mandato-marco fue aprobado el 12 de diciembre de 2007 con una vigencia de nueve años desde el 1 de enero de 2008. La Comisión Mixta de Control Parlamentario de la CRTVE y la Autoridad Audiovisual eran los órganos encargados del control del cumplimiento de las funciones de servicio público establecidas en el Mandato-marco. A estos efectos, y según disponen los artículos 39 de la LRTTE y 54 del Mandato-marco, la CRTVE debía remitir anualmente a las Cortes Generales un informe referido a la ejecución del contrato-programa y del Mandato-marco y una

memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público encomendada, referida al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones.

**2.7.** Con respecto al cumplimiento de la obligación de remitir a las Cortes Generales el informe referido a la ejecución del contrato-programa y del Mandato-marco, se ha constatado la remisión el 9 de junio de 2017 del correspondiente al ejercicio 2016, sin que conste que se haya culminado respecto a los ejercicios 2014 y 2015. Por lo que respecta a la memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público encomendada, correspondiente a los ejercicios fiscalizados, fue remitida a las Cortes Generales, la del ejercicio 2016 el 20 de diciembre de 2017, y fueron publicadas en internet y en la *web* corporativa, en febrero de 2017 las correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015.

**2.8.** La CRTVE no disponía de normativa interna que regulase las funciones y responsabilidades de las unidades que intervienen en la elaboración y remisión de dichos documentos, los datos a utilizar, plazos y tareas para su aprobación, lo que puede suponer una debilidad de control interno y de eficiencia en la gestión.

## **II.2.2. Mandato-marco**

**2.9.** El artículo 34 del Mandato-marco establece una doble clasificación de la producción de contenidos y programas audiovisuales de la CRTVE:

1) Según su naturaleza jurídica distinguía entre:

Producción ajena: la CRTVE solo posee los derechos de emisión y difusión, sin participar con recursos propios en ninguna de las fases de producción.

Producción mixta o coproducción: la CRTVE participa con un porcentaje contractualmente delimitado, bien sea en la producción, en la explotación de derechos o en ambas.

Producción propia: la CRTVE posee el 100% de los derechos de explotación.

2) Desde el punto de vista de la gestión diferencia entre:

Producción interna: aquella en la que la CRTVE puede imputarse por el consumo o asignación de recursos propios, ya sea en todo o en parte de una producción audiovisual.

Producción externa: aquella que no tiene asignados recursos propios de la CRTVE para su producción, limitando su participación a la explotación de los derechos.

**2.10.** Los artículos 35 y 36 del Mandato-marco establecen unos objetivos porcentuales que relacionaba los contenidos, la emisión de programas y su producción. Dicha producción debía ajustarse a la tipología jurídica de la explotación de derechos y a las exigencias sobre gestión de los recursos utilizados.

**2.11.** Se establecieron los siguientes niveles de producción interna y externa en la producción de programas y contenidos definidos en el Mandato-marco (artículo 35.2):

a) Programas informativos, de carácter institucional y de contenidos de autopromoción (100% de producción interna).

b) Programación de la oferta generalista con contenidos de actualidad, infantil y juvenil, educativo, medioambiental, religioso y protección del consumidor (60% de producción interna).



c) Programas de género divulgativo, deportivo, series ficción, magazines, concursos, humor, entretenimiento, entrevistas, musical, telerrealidad, docu-serie, televenta y teatro ficción (55% de producción interna).

**2.12.** En cuanto a los objetivos porcentuales de producción interna y externa en la emisión, se estableció que un 60% de la emisión de los canales generalistas y un 20% de la emisión de los canales temáticos debía ser producción interna (artículo 36).

**2.13.** El cómputo de los informativos como producción interna incluía la contratación efectuada para el suministro de materiales informativos sobre los que la CRTVE poseía la propiedad editorial de las noticias. Igualmente se computaba como producción interna la emisión de obras cinematográficas coproducidas por la CRTVE, en cumplimiento de la obligación prevista en la LGCA de financiar determinadas producciones cinematográficas.

**2.14.** Por lo que se refiere a la producción de la programación de RNE, se consideraba como producción propia en su totalidad. El acceso al mercado se debía limitar exclusivamente a la contratación de talento.

**2.15.** La CRTVE cumplía con la obligación de elaborar y emitir una evaluación cuatrimestral, siguiendo los criterios anteriormente mencionados. El cumplimiento de estos objetivos en cuanto a la producción interna, en el período fiscalizado, se expone en el Cuadro 1.

**Cuadro 1: Objetivos de producción (artículos 35 y 36 del Mandato-marco)**

(en horas)

MANDATO-MARCO	2014		2015		2016		
PRODUCCIÓN	HP	% MRI	HP	% MRI	HP	% MRI	% OBJETIVO
Art. 35.2.a	9.371	95,1%	9.164	96,1%	9.161	95,6%	100%
Art. 35.2.b	3.758	74,3%	855	75,2%	849	76,9%	60%
Art. 35.2.c	2.804	31,9%	4.496	56,7%	5.608	52,3%	55%
MANDATO-MARCO	2014		2015		2016		
EMISIÓN	HE	% MRI	HE	% MRI	HE	% MRI	% OBJETIVO
Generalistas	59.486	67,1%	59.376	63,4%	51.289	63,6%	60%
Temáticas	28.052	48,8%	27.940	46,2%	36.779	42,5%	20%

HE- Horas de emisión (incrementado el 5% según dispone el Mandato-marco)

HP- Horas producidas

MRI- % Medio de recursos de producción internos

**2.16.** Las obligaciones que debía cumplir la Corporación para la realización del servicio público encomendado vienen recogidas en el artículo 3 de la LRTTE y en el artículo 9 de la LFCRTVE. Igualmente se recoge en este último artículo que no podrá establecerse ninguna obligación adicional de servicio público a la Corporación sin la correspondiente dotación presupuestaria. La LRTTE establece una estructura básica de la CRTVE para el ejercicio de la función encomendada, siendo destacable la obligatoriedad de impulsar la producción propia de su programación.

**2.17.** El Consejo de Administración de la CRTVE, según el artículo 16.4.f) de la LRTTE tenía la competencia para desarrollar los principios básicos en materia de producción y fijar las directrices generales de actuación en la realización de sus actividades de producción y programación de la radio y televisión estatales. Por ello, en su sesión de 20 de febrero de 2013, acordó elaborar los criterios de programación y producción de la CRTVE para el periodo 2013-2015 con el objetivo de establecer el marco fundamental para el desarrollo de sus normas básicas de actuación en función de la legislación vigente.

**2.18.** La oferta de servicios de comunicación audiovisual televisiva y radiofónica de la CRTVE tenía en cuenta las obligaciones de servicio público previstas en los artículos 2 y 3 de la LRTTE y en el Mandato-marco aprobado, y las obligaciones adicionales de servicio público definidas en el artículo 9 de la LFCRTVE. La oferta televisiva se ha desarrollado a través de los siguientes canales: a) “La 1”; b) “La 2”; c) tve internacional; d) canal 24 horas; e) teledporte; f) clan tve; y g) tve “alta definición”. Para todos ellos se establecía la oferta de contenidos, los géneros definidos según los criterios de la Unión Europea de Radiodifusión (UER) y las horas emisión de cada uno de ellos.

**2.19.** Por su parte, la oferta de servicios de comunicación audiovisual radiofónica de la CRTVE se ha desarrollado a través de las siguientes emisiones: a) radio 1; b) radio clásica; c) radio 3; d) radio 4; e) radio 5 información; y f) radio exterior de España.

**2.20.** Además, la CRTVE contaba con una Unidad de Medios Interactivos (iTV), encargada de la prestación del servicio público en el entorno digital de acuerdo con lo estipulado en el marco normativo.

**2.21.** En la producción de contenidos se establecía como objetivo primordial alcanzar un equilibrio entre la máxima utilización de los recursos internos (técnicos y humanos) y el cumplimiento de las cuotas que debían mantener con los productores independientes del sector audiovisual.

### **II.2.3. Contrato-programa**

**2.22.** Desde el punto de vista financiero, la LRTTE nació con el objeto de garantizar una gestión económica ordenada y sostenible de la nueva CRTVE. Así, estableció un sistema de financiación mixto, basado en el otorgamiento de una subvención pública y en la obtención de ingresos derivados de su actividad comercial, principalmente publicidad. El sistema diseñado en dicha norma otorgaba un papel fundamental al contrato-programa desde un punto de vista presupuestario y como garantía para el efectivo cumplimiento de la misión de servicio público. Este instrumento debía determinar las aportaciones anuales a la CRTVE con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, el modo de adaptar los objetivos acordados a las variaciones del entorno económico, los efectos derivados de posibles incumplimientos, y el control de su ejecución y de los resultados derivados de su aplicación.

**2.23.** En el primer Mandato-marco a la CRTVE previsto en el artículo 4 de la LRTTE se disponía la aplicación del contrato-programa en los términos que se desarrollan en los siguientes puntos. La falta de acuerdo entre el Gobierno y la CRTVE para elaborarlo ha tenido como consecuencia que todos estos aspectos hayan quedado sin definir lo que ha incidido en la gestión realizada. Este Tribunal no ha tenido constancia de que la Corporación haya instado al Gobierno o haya realizado actuaciones que permitieran el acuerdo sobre el Contrato-programa, sin que, por otra parte, el procedimiento a seguir se encontrase regulado más allá del acuerdo de las partes.

**2.24.** El artículo 30 señala que, de acuerdo con las líneas estratégicas del Mandato-marco y de conformidad con el apartado 2 del artículo 25 de la LRTTE, los contratos-programa establecerían los objetivos y obligaciones específicas que debían cumplir los diferentes canales de televisión así como sus programaciones.

**2.25.** El artículo 31 dispone que la CRTVE, a través de su Consejo de Administración, debía elaborar un plan estratégico que contemplase las nuevas realidades tecnológicas, socio-políticas, económicas o empresariales, y que, en cualquier caso, debía ser contemplado y acordado específicamente en el contrato-programa.

**2.26.** Los porcentajes de emisión, así como los canales y recursos destinados a la estructura territorial se fijarían en cada contrato-programa (artículo 33).

**2.27.** El artículo 37 establece que la CRTVE se comprometía para sus adquisiciones de contenidos a observar en la contratación de producciones y dentro de las disponibilidades financieras

establecidas en el contrato-programa, el objetivo estratégico de gestionar la programación con unos valores de audiencia homologables al resto de las emisoras presentes en el mercado y situar a la CRTVE en posiciones de penetración en la sociedad suficientes para hacer efectiva su función de servicio público.

**2.28.** Conjugando factores tecnológicos, organizativos y de gestión de recursos técnicos y humanos de un modo eficiente, la estructura y dimensión de la CRTVE no será mayor que la necesaria para cumplir los objetivos de servicio público establecidos en el presente Mandato-marco y que serán concretados en el contrato-programa.

**2.29.** Cada contrato-programa fijará el porcentaje máximo de empleo coyuntural para cada uno de los centros de trabajo que garantice los objetivos generales y particulares previstos

**2.30.** Según el artículo 42, el instrumento legalmente previsto para determinar los objetivos específicos a desarrollar por la CRTVE y su financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado es el contrato-programa previsto en el artículo 32 de la LRTTE. En él se debían determinar al menos los siguientes extremos:

- a) Los objetivos específicos a desarrollar por la Corporación en el ejercicio de la función de servicio público encomendada por el Estado para un período de tres años.
- b) Las aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a la prestación del servicio público esencial de radio y televisión.
- c) Los medios a emplear para adaptar los objetivos acordados a las variaciones del entorno económico, garantizando siempre el cumplimiento del Mandato-marco.
- d) Los efectos que han de derivarse del incumplimiento de los compromisos acordados.
- e) El control de la ejecución del contrato-programa y de los resultados derivados de su aplicación.

**2.31.** El contrato-programa debía especificar los objetivos, las previsiones presupuestarias y el número de empleos para la estructura territorial de la Corporación de acuerdo con sus obligaciones específicas de servicio público. A tal efecto, el contrato-programa precisaría el número de horas de emisión de radio y televisión y aportaciones a los servicios de información en línea de las programaciones de ámbito territorial, incluidas las realizadas en lenguas cooficiales y al conjunto de la oferta nacional.

**2.32.** Las Cortes Generales debían ser informadas por el Gobierno, de forma previa a su aprobación, sobre el contenido del contrato-programa. Asimismo debían ser informadas de su ejecución y resultados anualmente.

**2.33.** El contrato-programa debía contemplar los mecanismos de corrección de las eventuales desviaciones de la ejecución de los presupuestos de explotación y capital con respecto a la previsión acordada y los efectos derivados de posibles incumplimientos.

**2.34.** Para la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por la Corporación, el contrato-programa debía incluir un sistema de indicadores no sólo de gestión sino también de servicio público y calidad audiovisual. Estos indicadores debían ser parámetros objetivamente cuantificables.

**2.35.** En el artículo 43 se dispone que la CRTVE se debía dotar de un modelo de gestión orientado a la consecución de una racionalización de sus costes y que permitiera adaptarse a los nuevos procesos de trabajo o áreas de actividad de la empresa. Tal modelo de gestión se debía conciliar con un modelo organizativo coherente con la consecución de los objetivos previstos en el Mandato-marco y en el contrato-programa.

**2.36.** Según el artículo 48 el contrato-programa detallaría las inversiones anuales y plurianuales de inmovilizados materiales e inmateriales y en infraestructuras y tecnología necesarias para el cumplimiento de los objetivos de servicio público establecidos en el Mandato-marco.

**2.37.** Esas inversiones debían incluir las necesarias para la renovación tecnológica y productiva pendiente en la CRTVE. Esta renovación afectaría a los formatos de emisión, a las tecnologías de producción y a los procesos de generación de contenidos y servicios.

**2.38.** La CRTVE podía recurrir al endeudamiento, cuando su plan estratégico contemplase gastos de inversión para atender necesidades tecnológicas, de renovación o transformación de su actividad o lanzamiento de nueva actividad, con los límites determinados para cada ejercicio en el correspondiente contrato-programa.

**2.39.** El contrato-programa fijará el porcentaje anual destinado a I+D+i sobre su presupuesto de explotación y su distribución entre nuevas tecnologías relacionadas con la producción y transmisión de señales de vídeo y audio por cualquier soporte; formatos de programación y contenidos imaginativos e innovadores capaces de estimular la creatividad; y la investigación, el estudio y análisis de nuevos métodos de medir, evaluar y representar las audiencias en la nueva era digital con indicadores objetivos de calidad.

**2.40.** Las cantidades a invertir anualmente para conservar, digitalizar y preservar en condiciones óptimas para su uso y consulta de los archivos históricos audiovisuales serán determinadas en cada contrato-programa.

**2.41.** Por otra parte, la LRTTE dispone que el contrato-programa, de acuerdo con las líneas estratégicas del Mandato-marco, establecería los objetivos y obligaciones específicas que deben cumplir los diferentes canales de radio y televisión, así como sus programaciones.

**2.42.** Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta la amplitud de las misiones otorgadas por la normativa a los contratos-programa en los aspectos señalados, la falta de acuerdo sobre los mismos ha tenido una incidencia significativa en la gestión realizada por la CRTVE, condicionando aspectos relevantes de su producción vinculados al modelo de televisión. Algunas de estas consecuencias son explícitamente mencionadas en apartados posteriores de este Informe.

#### **II.2.4. Cumplimiento de la normativa en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres**

**2.43.** El artículo 3.2.k) de la LRTTE, desarrollado por el artículo 15 del Mandato-marco, precisa que la CRTVE debe velar interna y externamente por la transmisión de una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres en la sociedad, además de promover el conocimiento y la difusión del principio de igualdad entre mujeres y hombres.

**2.44.** Por tanto, la materia aquí analizada tenía una derivada interna, en el ámbito de la gestión de la CRTVE, y otra externa, desde el punto de vista de la transmisión de las imágenes de mujeres y hombres en sus medios.

**2.45.** En primer lugar cabe indicar que, para cumplir con el objetivo interno, la CRTVE y los representantes de sus trabajadores suscribieron, con fecha 28 de mayo de 2012, el “Plan de igualdad de la Corporación RTVE” por el cual la Corporación se comprometía a *“establecer y desarrollar políticas que integren la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, sin discriminar directa o indirectamente por razón de sexo, así como en el impulso y fomento de medidas para conseguir la igualdad real en el seno de nuestra organización”*.

**2.46.** Es decir, este Plan de Igualdad se concebía como marco de actuación y herramienta para impulsar la igualdad de trato y de oportunidades, así como la conciliación de la vida familiar, personal y laboral dentro de la empresa.

**2.47.** Conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la CRTVE debía promover la incorporación de las mujeres a puestos de responsabilidad directiva y profesional. Al respecto, la CRTVE contaba en 2014 con 6.302 personas que componían su plantilla, de los que 3.802 eran hombres y 2.500 mujeres. Se ha analizado la distribución por sexos del personal en las diferentes categorías y, de acuerdo con los resultados obtenidos, en los ejercicios fiscalizados la proporción media de mujeres era del 40% y del 60% para los hombres, lo que se considera conforme a la composición equilibrada regulada en la disposición adicional primera de la citada Ley.

**2.48.** La CRTVE no estableció en la normativa que regulaba la contratación fiscalizada condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, ni tampoco previó, con este mismo fin, una preferencia de valoración en los criterios de selección, para la contratación con productoras que hubieran adoptado medidas en materia de igualdad, en los términos que, con carácter potestativo, recogen los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica 3/2007.

**2.49.** En segundo lugar, en relación con el ámbito externo de la obligación, cabe reseñar que el artículo 37.1 de la Ley Orgánica 3/2007 obliga a la CRTVE, en el ejercicio de su función de servicio público, a perseguir los siguientes objetivos:

- Reflejar adecuadamente la presencia de mujeres en los diversos ámbitos de la vida social.
- Utilizar el lenguaje en forma no sexista.
- Adoptar, mediante la autorregulación, códigos de conducta tendentes a transmitir el contenido del principio de igualdad.
- Colaborar con las campañas institucionales dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres y a erradicar la violencia de género.

**2.50.** La CNMC valoró el cumplimiento de esta misión en el ejercicio 2014, mediante el análisis de las reclamaciones recibidas a este respecto por el Defensor del Espectador, del Oyente y del Usuario de Medios Interactivos. De las 4.661 quejas recibidas, 323 se referían a temas de igualdad (7%).

**2.51.** De estas 323 quejas, 3 se plantearon contra contenidos emitidos en RNE y 320 contra contenidos emitidos en TVE. De estas últimas, 4 se refirieron a contenidos deportivos, 18 a informativos y 298 a programas de entretenimiento.

**2.52.** De las 298 quejas referidas a programas de entretenimiento, 259 se refirieron a un mismo hecho sobre determinadas afirmaciones en relación con los malos tratos y que originó que el programa fuese retirado de antena por la CRTVE.

**2.53.** En lo que se refiere a contenidos emitidos para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres, la CRTVE emitió durante el año 2014 programas destinados a tal fin y anuncios referentes a campañas institucionales contra la violencia de género.

**2.54.** Asimismo, con motivo de la celebración del Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la Mujer, y dentro de la campaña “Concienciados contra la violencia de género”, la CRTVE emitió varios documentales, informativos y programas donde se abordó esta problemática.

**2.55.** Por otro lado, en el marco de estas acciones, la Corporación organizó un Encuentro Responsable, enfocado a abordar el tratamiento de la violencia de género en los medios de comunicación en el que participaron especialistas y periodistas. Asimismo se gestionó, a través del Instituto de RTVE, un curso sobre la igualdad que se impartió en el Instituto de la Mujer.

**2.56.** Al margen de programas concretos dedicados a cumplir con las obligaciones de sensibilización a la sociedad sobre cuestiones de tanta relevancia como la defensa de la igualdad y la lucha contra la violencia de género, la CNMC también opinó que la CRTVE había extendido este compromiso a toda su programación, incluidos los espacios infantiles, los informativos o las series. Igualmente, la Comisión manifestó que tanto RNE como TVE demostraron especial sensibilidad en el tratamiento de esos temas, utilizando en muchos casos sus contenidos para concienciar a la audiencia sobre los problemas relacionados con la defensa de la igualdad.

**2.57.** Con los datos analizados la CNMC consideraba, en su Informe sobre cumplimiento de las obligaciones de servicio público del ejercicio 2014, que la CRTVE cumplía con esta misión de servicio público, dado que internamente disponía de las herramientas y medios para fomentar y garantizar la igualdad de oportunidades entre sus trabajadores. Asimismo, la CNMC añadió, desde un punto de vista externo, que la CRTVE era activa en la difusión y fomento de la igualdad en sus contenidos programáticos, recibiendo un número limitado de reclamaciones sobre este aspecto.

### **II.3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EFECTUAR EL SEGUIMIENTO, LA GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS**

#### **II.3.1. Producción de programas**

**2.58.** Los costes de producción de programas representaban un elevado porcentaje sobre los costes de producción totales de la CRTVE, cuyo desglose se expone en el Cuadro 2.

**Cuadro 2: Costes de producción totales**

	(en euros)		
	2014	2015	2016
PROGRAMAS TVE	539.491.835	514.761.305	566.319.171
PROGRAMAS RNE	95.507.185	85.646.832	84.693.680
PRODUCTOS CORPORACIÓN	11.870	6.016	5.416
<b>TOTAL</b>	<b>635.010.890</b>	<b>600.414.153</b>	<b>651.018.267</b>

**2.59.** Los costes de producción TVE por cadenas se muestran en el Cuadro 3.

**Cuadro 3: Costes de producción de TVE por cadenas**

	(en euros)		
CADENA	2014	2015	2016
LA 1	331.654.707	355.679.088	408.630.729
LA 2	63.270.357	62.228.126	73.627.970
CANAL 24 HORAS	23.895.455	29.884.493	30.551.365
GENÉRICOS	1.938.260	6.843.943	1.171.425
CATALUÑA	5.950.905	6.259.598	5.569.179
CANARIAS	3.387.799	4.095.086	4.538.114
CANALES INTERNACIONALES	139		481.175
CANALES TEMÁTICOS + CULTURA	109.394.213	49.770.971	41.515.472
RTVE INTERACTIVOS			233.742
<b>TOTAL</b>	<b>539.491.835</b>	<b>514.761.305</b>	<b>566.319.171</b>

**2.60.** A su vez, los costes de producción de programas de TVE se distribuyen como se recoge en el Cuadro 4.

**Cuadro 4: Costes de producción de TVE por tipo de programas**

(en euros)			
TIPO DE PRODUCCIÓN	2014	2015	2016
PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS	162.976.265	208.091.995	220.968.385
PRODUCCIÓN DEPORTIVA	129.048.429	67.208.154	100.464.605
PRODUCCIÓN INFORMATIVA	153.414.203	171.724.856	163.272.879
PRODUCCIÓN AJENA	60.987.031	49.819.605	59.084.382
DERECHOS ANTENA	33.065.907	17.916.695	22.528.920
<b>TOTAL</b>	<b>539.491.835</b>	<b>514.761.305</b>	<b>566.319.171</b>

**2.61.** Atendiendo a su naturaleza jurídica, se distribuían como figura en el Cuadro 5.

**Cuadro 5: Producción de TVE según su naturaleza**

(en euros)			
TIPO DE PRODUCCIÓN	2014	2015	2016
PRODUCCIÓN PROPIA	335.616.554	381.669.749	386.553.703
PRODUCCIÓN MIXTA	142.888.250	83.271.952	120.681.085
PRODUCCIÓN AJENA	60.987.031	49.819.604	59.084.383
<b>TOTAL</b>	<b>539.491.835</b>	<b>514.761.305</b>	<b>566.319.171</b>

**2.62.** A continuación, se exponen los resultados obtenidos del análisis de la gestión y control de dichos costes de producción.

#### II.3.1.1. MARCO LEGAL APLICABLE

**2.63.** La producción de programas se encontraba sujeta a las disposiciones previstas en la LRTTE que en su artículo 25 establecía que: 1) La producción y programación de la CRTVE y sus sociedades deberá ajustarse al cumplimiento de sus funciones de servicio público; 2) El contrato-programa, de acuerdo con las líneas estratégicas del Mandato-marco, establecerá los objetivos y obligaciones específicas que deben cumplir los diferentes canales de radio y televisión, y servicios conexos e interactivos, así como sus programaciones.

**2.64.** El Mandato-marco vigente durante el periodo fiscalizado establecía las líneas estratégicas de producción y programación mencionadas con anterioridad que se han visto condicionadas por la falta de aprobación de los correspondientes contratos-programa.

**2.65.** Por otra parte, la CRTVE contaba desde 2008, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 175.b) de la ya derogada Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, de la instrucción de contratación de la CRTVE, según la cual quedaban excluidos de los principios de publicidad y concurrencia los contratos que tuvieran por objeto la compra, el desarrollo, la producción o la coproducción de programas destinados a la radiodifusión.

**2.66.** Posteriormente, el Consejo de Administración aprobó el 21 de diciembre de 2010, y con vigencia desde el 15 de enero de 2011, las *Normas de contratación, almacenes e inmovilizado de la Corporación*, que contaba con un apartado específico en el que se regulaban los contratos de contenidos sonoros, audiovisuales y multimedia.

**2.67.** Con fecha 20 de febrero de 2013 y vigencia desde el 1 de abril de 2013 fue aprobada por el Consejo de Administración la Norma 2/2013 *sobre contratación, almacenes e inmovilizado de la Corporación* que derogó las mencionadas anteriormente. Su objeto, entre otros, fue establecer las reglas que debían regir los procedimientos para la celebración de contratos sobre contenidos sonoros, audiovisuales y multimedia, y otras prestaciones profesionales en la medida en que

conllevaran de forma indisociable la cesión total o parcial de derechos incorporeales y estuviesen vinculados a la consecución del fin institucional de la CRTVE. En ellas (artículos 27 a 36) se establecían las diferentes fases para la celebración de esos contratos y todos los elementos necesarios para su gestión.

**2.68.** Durante el periodo fiscalizado la Norma 2/2013 ha tenido las modificaciones que se exponen a continuación, originadas en su mayor parte como consecuencia de lo puesto de manifiesto en los informes de auditoría interna de la CRTVE, de la IGAE, así como en los informes de fiscalización del propio Tribunal de Cuentas:

- El 19 de diciembre de 2013, con vigencia desde el 1 de enero de 2014 hasta el 1 de enero de 2015.
- El 4 de diciembre de 2014, con vigencia desde el 1 de enero de 2015 hasta el 29 de enero de 2015. Cabe mencionar, por su vinculación con el objeto de la fiscalización, que mediante esta modificación se incorporó al artículo 30.1 un párrafo del siguiente tenor *“En los contratos de producción, en los que se contraten medios externos, la propuesta de contratación deberá ir acompañada de un informe elaborado por la Dirección competente sobre la falta de disponibilidad o de idoneidad de medios propios para poder acometer la citada producción”*.
- El 22 de enero de 2015, con vigencia entre el 30 de enero y el 9 de agosto de 2015.
- El 27 de julio de 2015, con vigencia desde el 10 de agosto de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015.
- El 28 de enero de 2016, por la que se ampliaron a 500.000 euros las competencias del Consejo de Administración para aprobar las adquisiciones sometidas al Título VII de esta Norma.
- El 21 de julio de 2016, vigente con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2016 hasta el final del periodo fiscalizado.
- El 29 de marzo de 2017, vigente en el momento actual.

**2.69.** Hay que citar, singularmente, que la Norma 2/2013 establecía que el procedimiento de liquidación de las producciones audiovisuales fuese regulado mediante instrucción del Presidente de la CRTVE. El 25 de junio 2015 se aprobó por la presidencia de la Entidad la *Instrucción sobre directrices para la liquidación de gastos 2/2015* que, posteriormente, fue modificada por la 3/2017, aprobada el 25 de mayo de 2017, con el objeto de regular la autorización y validación de liquidaciones de gasto y la forma de pago. Dicha instrucción normalizaba el proceso para efectuar las liquidaciones de las producciones audiovisuales con el objetivo de garantizar, con un nivel de control suficiente, que el coste de las compras asumido por la CRTVE resultase adecuado. Si bien algunas de estas rutinas se venían realizando con anterioridad, tras la aprobación de la norma han quedado plasmadas en esta instrucción como normativa escrita, lo que supone un mayor control interno de la gestión y en algunos casos la subsanación de deficiencias señaladas en el anterior Informe del Tribunal.

**2.70.** La instrucción establecía las directrices internas y los procedimientos para organizar las actuaciones tanto de la Dirección Económica Financiera (DEF) como de las diferentes direcciones responsables de la producción que participaban en la liquidación de las producciones audiovisuales contratadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Norma 2/2013 referidos al presupuesto y al clausulado de los contratos, respectivamente.

**2.71.** Igualmente se disponían las principales fases del proceso de liquidación, las actuaciones de comprobación y los criterios de aceptación o rechazo de los gastos y la recepción de los bienes que, como consecuencia de la producción, debían integrarse en los inventarios de la CRTVE.



**2.72.** La secuencia de operaciones de cada fase del proceso de liquidación en la Instrucción 3/2017, de forma resumida, era la siguiente:

- Presentación de la propuesta de la liquidación por la productora: para ello debía utilizar una plantilla de costes facilitada por la DEF a la productora junto con las instrucciones detalladas sobre el proceso de liquidación. La productora presentaba la documentación referida a la liquidación de las partidas a justificar del presupuesto de producción en el plazo que estableciera el contrato, subsanando, en su caso, la documentación que se le solicitara.
- Revisión de la liquidación: La CRTVE revisaba la documentación de acuerdo con el apartado que desarrolla las actuaciones de comprobación y criterios de aceptación o rechazo de gastos junto con la documentación aportada en el plazo de 30 días. Al finalizar la verificación y análisis de la documentación, la DEF debía elaborar una memoria de liquidación en la que se detallaban las actuaciones de comprobación realizadas, las observaciones del responsable del contrato, los cambios introducidos sobre la propuesta inicial de la productora y cualquier otro aspecto relevante para la realización de la liquidación.
- Formalización: Revisada la liquidación y confirmado su contenido por la productora era remitida para su posterior firma por la CRTVE. En ese momento se introducía en el Sistema corporativo de información económica (SAP) una copia de la liquidación suscrita y se procedía al pago de las cantidades retenidas a cuenta en aplicación de lo estipulado en el contrato.
- Las actuaciones de comprobación y los criterios de aceptación y rechazo de gastos diferenciaban las actuaciones a realizar por el responsable del contrato y las que debía realizar la DEF, pudiéndose realizar exhaustivamente o por muestreo. Con ellas se han subsanado, al menos en cuanto a su incorporación en la normativa interna de la Entidad, algunas de las deficiencias y debilidades puestas de manifiesto reiteradamente en informes de auditoría interna, de la IGAE, así como por el propio Tribunal en anteriores fiscalizaciones.
- También se regulaba otro aspecto que venía siendo señalado negativamente por las auditorías en cuanto a la gestión realizada, referido a los elementos de vestuario, decorados u otros bienes que, en su caso, resultasen propiedad de la CRTVE como consecuencia de la producción de la obra audiovisual, de acuerdo con lo establecido en el contrato. En este caso, se debía solicitar a la productora una propuesta de utilización de estos bienes en el sentido de desecharlos, reutilizarlos, venderlos, o almacenarlos en la CRTVE. La liquidación quedaba pospuesta al momento en el que la Dirección de Producción de Contenidos confirmase el cumplimiento de estas obligaciones.

**2.73.** Los siguientes epígrafes exponen los resultados obtenidos en el análisis de cada uno de los tipos de producción, considerando la totalidad de recursos utilizados (externos e internos). La exposición de los principales resultados que se deducen de las comprobaciones realizadas sobre los costes internos imputados a la producción de programas se ha recogido en el apartado II.3.2 de este Informe. Cabe significar que las comprobaciones se han realizado teniendo en cuenta los resultados de otros trabajos de auditoría incidiendo, principalmente, en aquellos aspectos que suponían un mayor riesgo y verificando, en su caso, las medidas implementadas con posterioridad por la CRTVE para subsanarlas.

#### II.3.1.2. ÁREA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS

**2.74.** Ya se ha mencionado anteriormente que el Mandato-marco define la producción propia como aquella en la que la CRTVE poseía la totalidad de los derechos de explotación, estableciendo que podía ser a su vez producción interna o externa. En la interna se incluían las producciones realizadas y gestionadas en su mayor parte por CRTVE y en la externa las realizadas íntegramente

o en su mayor parte por terceros, mediante la contratación de productoras o la compra de programas y de derechos de emisión a otras entidades audiovisuales. En este último caso, las aportaciones de la CRTVE a la producción consistían en la asignación de recursos humanos y medios técnicos.

**2.75.** La composición del coste del área de producción de programas se muestra en el Cuadro 6.

**Cuadro 6: Costes del área de producción de programas**

(en euros)

ÁREA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS	2014	2015	2016
COMPRA DE PROGRAMAS (CUENTA 6010000)	38.941.985	81.490.935	79.274.817
COMPRA DE DERECHOS, COPRODUCCIONES. Y PRODUCCIONES. ASOCIADAS (CUENTA 6012010)	10.919.331	18.832.240	25.720.351
PRODUCTORAS (CUENTA 6070000)	20.121.892	13.380.932	16.672.810
ARTÍSTICOS, AGENCIAS DE NOTICIAS, INVITADOS, (CUENTA 623)	4.586.833	4.243.844	4.378.361
OTROS COSTES EXTERNOS	10.075.226	8.328.349	11.727.343
COSTES INTERNOS	78.330.998	81.815.695	83.194.703
<b>TOTAL</b>	<b>162.976.265</b>	<b>208.091.995</b>	<b>220.968.385</b>

**2.76.** En el Cuadro 7 se detallan las existencias, los costes devengados por producción y los consumos de producción de programas en el periodo fiscalizado.

**Cuadro 7: Existencias, costes y consumos de producción**

(en euros)

	2014	2015	2016
1. EXISTENCIAS INICIALES	75.726.982	81.640.768	102.028.849
2. COSTES DEVENGADOS	162.976.265	208.091.996	220.851.867
3. EXISTENCIAS FINALES	81.640.768	102.028.849	97.263.747
4. CONSUMOS (1+2-3)	157.062.479	187.703.915	225.616.969

**2.77.** La gestión de esta producción se sustentaba en la citada Norma 2/2013 que, como se ha expuesto, sufrió diversas modificaciones en el periodo fiscalizado, por lo que el seguimiento de su aplicación en las producciones analizadas ha sido complejo. No obstante, y teniendo en cuenta que algunos de los cambios en la normativa interna obedecían a la intención de corregir debilidades o errores detectados con anterioridad, durante los trabajos de fiscalización se han reforzado las comprobaciones sobre las actuaciones más cercanas en el tiempo, para así poder valorar, en su caso, la corrección de las mismas.

**2.78.** Los hitos principales en la gestión de esta producción, sucintamente, eran los siguientes:

- El Comité de compras de contenidos sonoros, audiovisuales y multimedia era el órgano colegiado encargado del examen y valoración de las propuestas de contratación en los casos de adquisición de programas y derechos de emisión por importe superior a 60.000 euros.
- La propuesta era el documento previo y necesario para efectuar la contratación y debía ir acompañada de una memoria justificativa de la necesidad a cubrir, la idoneidad de su objeto y la información esencial de la futura contratación. Igualmente, debía ser autorizada por la DEF en cuanto a sus obligaciones económicas y, en ciertos casos, con el informe de la asesoría jurídica. Las propuestas superiores a 1.000.000 euros<sup>2</sup> debían ser autorizadas con carácter previo a su formalización por el Consejo de Administración.

<sup>2</sup> La modificación de la Norma 2/2013, de 22 de enero de 2015, redujo este importe a 500.000 euros.

- Todos los contratos de producción de programas debían contar con un proyecto que permitiera conocer en detalle el contenido, el plan de trabajo, el reparto artístico o cualquier otro para su valoración.
- El presupuesto presentado por la productora debía subdividirse en capítulos, subcapítulos y epígrafes, e identificar la preproducción, producción y postproducción. También se señalaban las partidas a justificar, siendo siempre fijos a justificar los elementos artísticos y la seguridad social.
- El contrato debía ser elaborado y tramitado por la unidad proponente de la contratación siguiendo los modelos homologados por la asesoría jurídica. No se podía contratar con personas afectadas de prohibición o incompatibilidad. Antes de la firma, la productora debía acreditar estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y, en determinados casos, la inscripción en el Registro Mercantil.
- La productora debía entregar los materiales audiovisuales en los plazos y calidades establecidos.
- Los pagos de la CRTVE se debían efectuar con posterioridad a la recepción y certificación de conformidad de las prestaciones y en los plazos previstos.
- La documentación de las partidas sujetas a justificación, según el contrato, debían ser aportadas por la productora en un plazo de 60 días desde la finalización de la producción, con objeto de que la CRTVE realizase la liquidación final, pudiendo retener una cantidad para conciliarla con el total facturado.
- La CRTVE designaba un delegado de producción o productor ejecutivo para verificar el desarrollo de la producción en todas sus fases, así como la adecuación a las condiciones estipuladas en el contrato.
- El contrato podía resolverse unilateralmente, a instancias de la CRTVE, cuando los índices de audiencia (*share*) no lograsen el objetivo establecido en el contrato.
- Finalmente, el contrato debía incluir la obligación de evitar cualquier fórmula publicitaria prohibida para la CRTVE.

**2.79.** Se han realizado comprobaciones sobre la gestión de la CRTVE en el ámbito de la producción propia de programas, comprendiendo básicamente: a) la documentación necesaria para contratar con la CRTVE; b) la documentación que conforma el proyecto de producción; c) el presupuesto de producción aprobado; d) el plan de producción definitivo; e) la conformidad con las prestaciones recibidas; f) la documentación acreditativa de las partidas del presupuesto sujetas a liquidación; g) la facturación y pago; h) la adecuación en la explotación comercial de los derechos de la producción contratada. Durante los trabajos de fiscalización se han tenido en cuenta los principales resultados señalados en los informes emitidos tanto por la auditoría interna de la Entidad como por la IGAE, con objeto de delimitar las pruebas a realizar y los riesgos existentes. Para ello, y en cumplimiento de lo dispuesto en las NFTC, se ha comprobado que dichos informes fueron realizados de conformidad con lo establecido en las normas de auditoría generalmente aceptadas.

**2.80.** La auditoría interna de la Corporación respecto a capítulos producidos en 2014 y 2015 señalaba diversas deficiencias e incumplimientos de la normativa interna, referidos fundamentalmente: a la documentación que debían contener los expedientes para la contratación de contenidos sonoros, audiovisuales y multimedia; a la elaboración del presupuesto de los programas; al procedimiento interno seguido en la liquidación de las partidas a justificar; a ciertas carencias en la definición y cumplimiento de algunos términos contractuales; a debilidades formales en las facturas así como en algunos de los conceptos facturados.

**2.81.** Por su parte, la IGAE, en los informes de auditoría realizados a la CRTVE durante 2014 a 2016, señalaba una serie de deficiencias y resultados sobre el área de producción. Los aspectos más relevantes recogidos en el último de ellos, respecto a la producción de programas, son los siguientes:

a) Se observaron algunos incumplimientos en la tramitación de los contratos de contenidos sonoros, audiovisuales y multimedia, regulados en la Norma 2/2013, principalmente: 1) Contratación de producciones sin tener en cuenta las líneas estratégicas de producción fijadas en el Mandato-marco; 2) Contratación de medios de producción sin el preceptivo informe de falta de disponibilidad o de idoneidad de medios propios; 3) No inclusión de la cláusula que posibilite la suspensión de la producción por baja audiencia en algunos contratos; 4) Retrasos por parte de las productoras en la liquidación de los gastos a justificar; 5) La CRTVE, si así lo considerase conveniente, podía habilitar la auditoría relativa al desarrollo del proceso de producción contratado con la productora dentro de los 24 meses siguientes a su finalización, sin que conste que se haya efectuado tal posibilidad en ningún caso.

b) En los programas en que intervienen productoras no siempre se alcanzaron los objetivos de audiencia que se determinaban en los contratos.

c) En 2016 se ha dotado una provisión de 20.973.835 euros en las existencias de cine español posteriores a 2008, al considerar que no tenían interés para la audiencia y que probablemente no fuesen emitidas en los próximos años. El 31 de diciembre de 2014 se dotó una provisión de 23.857.996 euros en las existencias de cine español anteriores a 2009 por el mismo motivo. Sobre este aspecto, y aun considerando que el cine español tuviese una menor vida comercial, el corto lapso de tiempo entre la adquisición y el deterioro obligaría a hacer una reflexión sobre la eficiencia de la inversión realizada en relación con su emisión posterior. Así, la IGAE cuantifica que en tres años esta circunstancia supuso una pérdida para la CRTVE de 44.831.831 euros, de los que 19.097.412 euros correspondieron a producciones no emitidas.

**2.82.** Teniendo en cuenta las deficiencias señaladas en los dos puntos anteriores, se ha analizado una muestra de siete programas que comprenden 22 contratos por un importe de 20.254.089 euros, 47.535.192 euros y 50.947.769 euros, de los años 2014, 2015 y 2016, respectivamente, cuyo detalle figura en el Cuadro 8.

**Cuadro 8: Muestra de contratos de producción de programas**

PROGRAMA	(en euros)		
	2014	2015	2016
P2211058	10.135.153	8.571.071	7.201.669
P2229173	475.874	5.052.157	3.333.897
P2211122	0	9.579.164	12.804.677
P2211136	0	2.399.445	3.512.722
P2211123	0	10.568.351	11.925.800
P2223015	9.643.062	8.679.115	12.169.004
P2222077	0	2.685.889	0
<b>TOTAL MUESTRA</b>	<b>20.254.089</b>	<b>47.535.192</b>	<b>50.947.769</b>
<b>TOTAL PRODUCCIÓN PROGRAMAS</b>	<b>162.976.265</b>	<b>208.091.995</b>	<b>220.968.385</b>
<b>% MUESTRA</b>	<b>12,43%</b>	<b>22,84%</b>	<b>23,06%</b>

**2.83.** Cuatro de los programas figuraban en la partida “compra de programas”, dos en “compra de derechos, coproducciones y producciones asociadas” y uno en “productoras”.

**2.84.** Los principales resultados obtenidos del análisis de la gestión de la producción de programas, básicamente en lo referido a la observancia de la Norma 2/2013, al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos con productoras, a la justificación de los pagos realizados, a la subsanación de deficiencias señaladas anteriormente y al registro contable de las operaciones, son los siguientes:

**2.85.** Respecto al cumplimiento del artículo 28.3 *“Las diferentes unidades que intervengan en los procesos de contratación deberán dejar constancia documental de las actuaciones practicadas con independencia del procedimiento seguido y de la cuantía de la contratación a realizar, sin perjuicio de la posibilidad de constar en soporte informático”*:

- No se han encontrado en los archivos de las diferentes unidades intervinientes, de forma sistemática, todos los documentos que respaldaban las actuaciones que se tenían que llevar a cabo en la producción. También faltaba documentación específica que se irá exponiendo a continuación y que está referida en los artículos siguientes de la norma.

**2.86.** El artículo 28.5 recoge *“Solo podrán contratar con la CRTVE quienes cumplan los requisitos de capacidad, no estén incurso en prohibiciones para contratar con entidades pertenecientes al sector público y acrediten solvencia que, en su caso, pudiera exigirse. Asimismo deberán hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, con la Seguridad Social y, en su caso, la inscripción en el Registro Mercantil”*.

- En los programas P2229173, P2211123, y P2223015 el certificado que acreditaba la disponibilidad de la documentación obligatoria era posterior a la fecha del contrato, y en el programa P2211122 el certificado para el contrato de 5 de febrero de 2016 no contenía ninguna fecha.

**2.87.** Según el artículo 30.1 *“Toda propuesta de contratación deberá ir acompañada de una memoria justificativa de la necesidad que pretende cubrirse con el contrato, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas...”*

- En dos de los programas analizados, no figuraba este documento (programa P2211058 - contratos de 25 de octubre de 2013 y 20 de noviembre de 2014-, y programa P2223015, contrato 25 de octubre de 2013). Por otra parte, en cuatro de los programas analizados la memoria no contenía la fecha de su emisión (programa P2211058, contrato de 10 de septiembre de 2015; programa P2229173 -contratos de 2 de diciembre de 2014 y 31 de marzo de 2015-; programa P2211136, contrato de 7 de agosto de 2015; y programa P2211123, contrato de 18 de marzo de 2015).

**2.88.** El artículo 30.1 dispone que *“Las propuestas de contratación que deban someterse a la aprobación del Consejo de Administración, de acuerdo con el artículo 3.1.ii) de esta Norma de Contratación, deberán ir acompañadas del borrador del contrato y del informe emitido por la Asesoría jurídica respecto del mismo”*.

- En el programa P2223015, la fecha del informe de la Asesoría jurídica era de 16 de septiembre de 2014, posterior al contrato de 9 de septiembre de 2014.

**2.89.** El artículo 30.1 señala que *“en los contratos de producción en los que se contraten medios externos, la propuesta de contratación deberá ir acompañada de un informe elaborado por la Dirección competente sobre la falta de disponibilidad o de idoneidad de medios propios para poder acometer la citada producción”*.

- En cinco programas no constaba esta documentación: P2211058 (contratos de 20 de octubre de 2013 y 20 de noviembre de 2014); P2229173 (ninguno de sus tres contratos); P2211122 (contrato de 3 de marzo de 2015); P2211123 (contrato 18 de marzo de 2015); y P2223015 (contratos de 25 de octubre de 2013 y de 9 de septiembre de 2014).

**2.90.** Las anteriores deficiencias de control interno se han venido produciendo en las contrataciones anteriores a la utilización de la aplicación GECO para la gestión de compras mediante un expediente electrónico completo, cuya implantación (en octubre de 2016) ha supuesto una clara mejoría sobre estos aspectos en cuanto al control interno.

**2.91.** Según el artículo 31.2 “... la unidad proponente deberá exigir al contratista que acredite el cumplimiento de... no estar incurso en ninguna prohibición de contratar y cumplir con los requisitos de capacidad, representación y solvencia que se exijan”.

- En el modelo de Certificado de disponibilidad de la documentación obligatoria para los contratos, no se dejaba constancia de que se hubiese comprobado esta exigencia de la Norma.

**2.92.** Respecto al artículo 32 “Con la finalidad de facilitar el estudio, valoración y control de su desarrollo posterior, el órgano de contratación podrá exigir, en cualquier contrato, que se presente, en el momento que éste estime oportuno, un proyecto elaborado por el contratista. En todo caso dicho proyecto se exigirá en todos los contratos de producción de programas”.

- En ninguno de los programas analizados se ha encontrado el proyecto de obra, que hasta octubre de 2016 debía realizarse en papel.

**2.93.** Según el artículo 34.3 “Con carácter general, en los contratos de producción completa deberá figurar la obligación de entregar avances y producciones de la obra audiovisual resultante, de acuerdo con los contenidos y condiciones técnicas que RTVE determine”.

- En los programas P2211058, P2229173 y P2211123 no figuraban unas especificaciones claras en relación a los avances y promociones de los programas.

**2.94.** El artículo 34.7 prevé “Los últimos pagos quedarán condicionados a la acreditación del cumplimiento de las obligaciones formales (certificados, liquidaciones, etc.) recogidas en el contrato”.

- Este incumplimiento, señalado igualmente en los informes de auditoría de la IGAE, se producía en los contratos analizados. No obstante, se ha comprobado que fue corregido en las producciones a partir de abril de 2017, como hizo constar la propia IGAE.

**2.95.** En el artículo 34.8 se establece “Sin perjuicio del resto de facultades que le reconoce la legislación común, la CRTVE podrá resolver de forma anticipada el contrato suscrito, y en consecuencia dar por concluida la relación contractual, cuando los índices de audiencia de los programas emitidos no alcancen el objetivo de share y cuota de público objetivo establecido para cada contratación, durante el número de programas que se establezca en el contrato.

- La CRTVE introducía esta estipulación en las cláusulas de los contratos. En todos los analizados, la Corporación tenía la facultad de rescindir tanto la producción como la emisión excepto en el P2211136, en el que solo podía rescindir la emisión. En este contrato no se recogía la posibilidad de suspender la producción de la serie por los bajos índices de audiencia como establecía la normativa vigente, si bien la mencionada cláusula resultaba inaplicable al haberse emitido con posterioridad a la finalización de la grabación. Este programa tenía un share objetivo establecido del 12,30% y lo máximo que llegó en su emisión en octubre de 2016 fue de 10,38%.

**2.96.** En el Anexo I se muestra en detalle el share alcanzado por las emisiones de los programas analizados en cada temporada y el share objetivo establecido en los respectivos contratos, así como el coste por capítulo (sin IVA).

**2.97.** Excepto el programa P2223015, que supera los índices de audiencia acordados, las demás producciones obtuvieron en determinados momentos share por debajo de los objetivos de audiencia previstos y no se han rescindido emisiones ni producción.

**2.98.** En concreto, respecto a los programas analizados se ha observado:

- P2211058 cumplió con el índice de audiencia en la sexta temporada, pero no en la séptima y octava. La novena sí lo cumplía al reducirse en el contrato el *share* objetivo de 18% al 14%. El descenso del *share* es consecuencia de que la emisión de los 13 programas del contrato de 25 de octubre de 2013 se ha producido de forma fragmentada: 5 se han emitido con los 8 capítulos de la 6ª temporada (de noviembre 2014 a diciembre 2014), obteniendo un *share* medio del 21%; y los 8 restantes se han emitido de abril a junio 2015, con un *share* medio del 13%. Esta considerable reducción del *share* de los últimos 8 capítulos pudo deberse al cambio de día de emisión (miércoles a jueves) y a la emisión fraccionada de la 7ª temporada.
- P2229173 no ha cumplido durante 2015 y 2016 el *share* objetivo a pesar que para 2016 se rebajó de un 16% a un 14%.
- P2211123 tampoco obtuvo su *share* objetivo, fijado en un 10%, y su *share* alcanzado máximo fue de 9,61%.
- P2222077 tuvo un objetivo de 12% y llegó al 10,18%.
- La mayor diferencia se produjo en P2211122, cuyo objetivo de audiencia era de 10% y su *share* en 2016 y 2017 fue de tan solo un 6,01% y 6,10%, respectivamente.

**2.99.** Lo anterior pone de manifiesto que en muchos de los programas en los que intervenían productoras no se alcanzaban los objetivos de audiencia que se incluían en los contratos. En algunos casos las audiencias estaban por debajo de lo que cabría esperar en función de sus costes. Como quiera que esta situación se ha mantenido en el tiempo e igualmente ha sido señalada en los controles realizados por la IGAE en los últimos ejercicios, se ha solicitado una explicación a la DEF de la Corporación acerca de las circunstancias para el ejercicio de la potestad de resolver el contrato cuando la audiencia fuese inferior a la acordada. De las respuestas obtenidas y de las comprobaciones realizadas, este Tribunal considera que no siempre resultaría una gestión más eficiente resolver el contrato de producción por baja audiencia. En ocasiones, cuando se apreciaba la baja audiencia de un programa, ya se encontraban producidos otros capítulos, por lo que la resolución no tendría resultados económicos. Otras veces, la audiencia del programa no dependía de los trabajos realizados por la productora, sino de las condiciones de emisión en la cadena, o la propia competencia comercial mantenida por otros grupos televisivos, por lo que no resultaría eficiente trasladar a la productora la consecuencia de hechos sobre los que no tenía capacidad de actuación. Además, se ha comprobado que en alguna ocasión sí se ha producido la rescisión de la producción por baja audiencia, como fueron los programas P2222076, suspendido el 15 de junio de 2015 a partir del programa 21, y P2224057, suspendido el 21 de junio de 2017 a partir del programa 8.

**2.100.** El hecho relevante respecto al objetivo de las audiencias era que la falta de concreción de algunos elementos que debían recogerse en los contratos-programa (al no estar aprobados), entre otros aspectos, impedía definir el modelo de gestión orientado a la racionalización de costes, determinando el *share* de cada franja de emisión o el coste de la producción requerida para lograrlo, y todo ello enmarcado en el cumplimiento de servicio público.

**2.101.** Respecto el artículo 34.13. *“Con la finalidad de habilitar su auditoría por parte de la CRTVE, si así se considerara conveniente, el contratista deberá conservar durante 24 meses a partir de la conclusión de la producción toda la documentación relativa al desarrollo del proceso de producción contratado”.*

**2.102.** En ninguno de los programas analizados se ha realizado la auditoría de la producción por parte de la Entidad, y se ha constatado que tampoco se ha realizado en ningún otro programa. El anterior Informe del Tribunal señaló entre sus recomendaciones que se deberían potenciar los procedimientos de control de la producción contratada con terceros con objeto de optimizar la eficiencia de sus gastos. Para ello sería conveniente que la CRTVE utilizara la opción de auditar la ejecución de los contratos de producción. No obstante, como ya se ha expuesto anteriormente, el procedimiento de liquidación de las producciones audiovisuales que aplicaba la CRTVE fue completamente renovado tras la aprobación de la Instrucción sobre Directrices para la liquidación de gastos 3/2017, aprobada el 25 de mayo de 2017, con el objetivo de garantizar con un nivel de

control suficiente que el coste de las compras asumido por la CRTVE es el adecuado, y como resultado de ello se ha reforzado de manera notable el control de la producción contratada. Aun así, con objeto de mejorar la eficiencia en la gestión, en algún caso la CRTVE podría conformar, para los aspectos de dicha producción que considerase oportuno, la emisión de un Informe de Procedimientos Acordados tal y como se estipula, a título de ejemplo, en el Real Decreto 988/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de la obligación de financiación anticipada de determinadas obras audiovisuales europeas.

**2.103.** Del artículo 35.3 *“Por regla general no podrá iniciarse la ejecución del contrato y no se autorizará pago alguno hasta que el contrato se haya formalizado”*.

- Tanto en el P2211136 como en el P2223015 se produjo un incumplimiento de este artículo al iniciarse la ejecución con anterioridad a su formalización.

**2.104.** En relación con las partidas a justificar, del análisis de las liquidaciones, se ha puesto de manifiesto que en los ejercicios fiscalizados se produjeron retrasos en la justificación de las partidas de gastos a justificar por parte de las productoras en el programa P2211058; cuestión que, igualmente, ha quedado subsanada tras la aplicación de los nuevos procedimientos de control de las liquidaciones desde mayo de 2017.

### II.3.1.3. PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS DEPORTIVOS

**2.105.** La producción de programas deportivos deriva de las obligaciones establecidas en la encomienda de servicio público de la LRTTE, que en su artículo 3.2 disponía *“ofrecer acceso a los distintos géneros de programación y a los acontecimientos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigidos a todos los sectores de la audiencia, prestando atención a aquellos temas de especial interés público”*.

**2.106.** El Mandato-marco también incluía los programas deportivos entre los objetivos de servicio público y en sus líneas estratégicas de producción. En su artículo 40 definía las directrices en cuanto a la cobertura preferente de acontecimientos deportivos siempre que las condiciones económicas fuesen razonables, señalando: a) las competiciones olímpicas y competiciones de deportes profesionales donde participen las selecciones nacionales españolas correspondientes o equipos españoles; b) las competiciones profesionales individuales de élite, nacionales e internacionales, de contrastada aceptación mayoritaria y relevante audiencia, en las que participen deportistas españoles; c) La divulgación adecuada de deportes de participación minoritaria, de las competiciones en territorio nacional o internacional donde participen selecciones y deportistas que representen a España; y d) la divulgación adecuada del deporte de base y con participación de la mujer.

**2.107.** Se han realizado comprobaciones sobre la gestión de la CRTVE en el ámbito de la producción de programas deportivos, comprendiendo básicamente: a) aprobación del proyecto de producción y su presupuesto; b) compra de derechos; c) idoneidad de los gastos incurridos; d) gestión y utilización de los recursos internos; e) consumos de programas y valoración de existencias; f) registro de derechos; g) facturación y contabilización de las operaciones. Durante los trabajos de fiscalización se han tenido en cuenta los principales resultados señalados en los informes emitidos tanto por la auditoría interna de la Entidad como por la IGAE, con objeto de delimitar las pruebas a realizar y los riesgos existentes. Igualmente se han tenido presentes las conclusiones y recomendaciones del anterior Informe del Tribunal.

**2.108.** La auditoría interna de la Corporación señalaba algunas deficiencias de la normativa interna respecto a programas deportivos producidos en 2013 principalmente referidas al contenido de las memorias justificativas de la producción; a la documentación que debían contener los expedientes de contratación; al control interno de las dietas y de los anticipos a justificar; y a la aparición de presencias publicitarias en programas sin estar soportadas en contrato.



**2.109.** A su vez, la IGAE en los informes de auditoría de 2014 y 2015 señalaba, entre otros aspectos, que algunas emisiones de programas deportivos de elevados costes se emitían por el canal *Teledporte*, lo que implicaba bajas audiencias. Por ello, sugería que, como mejora en la eficiencia de esa gestión, los derechos de elevados precios no se emitiesen en cadenas o franjas de bajas audiencias.

**2.110.** A este respecto, se han analizado los costes por minuto de emisión y la audiencia de las principales retransmisiones deportivas, obteniéndose los mismos resultados señalados por la IGAE sobre este aspecto. No obstante, este Tribunal considera que, si bien es cierto que los costes de producción deberían guardar relación con su rentabilidad económica o social y que en el caso de la producción deportiva no parece eficiente adquirir derechos de elevados precios y emitirlos en franjas o cadenas de bajas audiencias, la rentabilidad social y el coste de oportunidad de determinadas producciones deportivas (juegos olímpicos o partidos de la selección, entre otros) son cuestiones que deberían haberse definido y cuantificado en los contratos-programa, siempre que ello redundase en la prestación de las obligaciones de servicio público de forma eficiente. Por ello, la falta de aprobación de los contratos-programa incidía directamente en la determinación de la rentabilidad social de esta producción.

**2.111.** La LFCRTVE establece en su artículo 7.1 que “...Excepcionalmente podrán emitirse competiciones deportivas con contrato de patrocinio u otras formas comerciales cuando estas formen parte indivisible de la adquisición de derechos y de la producción de la señal a difundir”.

**2.112.** La CRTVE emitía competiciones deportivas con formato de patrocinio, que se enmarcaban dentro de la misión de servicio público de la Corporación, sin valor comercial, ya que la Ley también recoge en el artículo 7.1 que: *“No obstante, se permitirán los patrocinios y el intercambio publicitario de eventos deportivos y culturales, que se enmarquen dentro de la misión de servicio público de la Corporación, sin valor comercial y siempre que tengan este sistema como única posibilidad de difusión y producción”*.

**2.113.** CRTVE también emitió patrocinios en otras competiciones deportivas, con valor comercial, por los que no se establecía contraprestación económica alguna a favor de CRTVE. Según concluye la respuesta a la consulta vinculante realizada por la Corporación a la Dirección General de Tributos, de fecha 10 de marzo de 2017, *no se puede establecer que exista una prestación de servicios de publicidad de la entidad consultante a favor de la cedente, ya que se trata de patrocinios deportivos cuya inclusión es inherente a la cesión de los derechos de emisión del evento deportivo. Estos patrocinios corresponden a contratos concluidos directamente entre la entidad cedente y los terceros anunciantes, sin que CRTVE pueda modificar el formato publicitario ni las condiciones impuestas por la entidad propietaria de los derechos de emisión*.

**2.114.** La CRTVE tenía prohibida la obtención de ingresos por publicidad, por lo que debía extremar la vigilancia para evitar incurrir en conductas sancionables. Para garantizar el cumplimiento de la ley, en cuanto a la presencia de emisiones publicitarias no autorizadas, la CRTVE disponía de diferentes medios para evitarlas, entre otros los visionados previos y el control directo por el productor ejecutivo del programa. A partir de 2016, se iniciaron contactos con la CNMC para conocer sus criterios generales y de interpretación en casos dudosos, y poder actuar de acuerdo a sus recomendaciones, con lo que se evitarían posibles expedientes sancionadores por publicidad no autorizada.

**2.115.** El desglose de los costes de la producción de programas deportivos se muestra en el Cuadro 9.

**Cuadro 9: Costes de producción deportiva**

(en euros)			
PRODUCCIÓN DEPORTIVA	2014	2015	2016
1. DERECHOS DE RETRANSMISIÓN	110.636.610	50.709.204	76.663.853
2. OTROS GASTOS EXTERNOS	5.272.460	4.497.471	9.148.867
SUMA DE GASTOS EXTERNOS (1+2)	115.909.070	55.206.675	85.812.720
COSTES INTERNOS	13.139.359	12.001.479	14.651.885
<b>TOTAL</b>	<b>129.048.429</b>	<b>67.208.154</b>	<b>100.464.605</b>

En 2014 el IVA soportado no era deducible, situación que cambió a partir del 1 de enero de 2015 cuando la CRTVE pudo empezar a deducirse estas cuotas.

**2.116.** La partida más significativa de la producción deportiva eran los derechos de retransmisión (en torno al 90% del gasto externo). La adquisición de nuevos derechos deportivos desde 2012 se hacía mayoritariamente a coste cero o minorando su coste, con la contrapartida de permitir patrocinios y/o publicidad, o de asumir la CRTVE los costes de producción de la señal televisiva. En el Cuadro 10 se muestran las producciones deportivas con derechos de retransmisión superiores a 1.000.000 euros en el período fiscalizado.

**Cuadro 10: Producción deportiva (derechos de retransmisión > 1.000.000 euros)**

PROGRAMA	DERECHOS DE RETRANSMISIÓN			COSTES TOTALES
	2014	2015	2016	2016
Juegos Olímpicos de verano 2016			50.379.037	56.909.194
Fútbol selección española absoluta	9.848.526	13.134.789	8.538.126	8.979.999
Fútbol Copa del Rey		2.095.846	3.155.984	3.167.213
Fútbol. Estadio 1		5.250.000	2.960.526	3.522.458
Ciclismo. Vuelta a España	2.964.500	2.625.000	2.625.000	5.911.339
Ciclismo. Tour de Francia	4.242.537	3.387.474	1.806.063	2.063.296
Fútbol Liga 2015 / 2016		1.034.768	1.267.053	1.310.679
Atletismo. Campeonato Europa aire libre	1.140.044		213.087	282.513
Fútbol Liga de campeones	44.192.105	18.421.053		
Juegos Olímpicos de invierno 2014	30.439.187			
Fútbol. Final Copa Rey y Supercopa	8.873.379			
Tenis ATP 1000 Series	4.756.000			
<b>SUMA PROGRAMAS DEL CUADRO</b>	<b>106.456.278</b>	<b>45.948.930</b>	<b>70.944.876</b>	<b>82.146.691</b>
<b>RESTO DE PROGRAMAS DEPORTES</b>	<b>4.180.332</b>	<b>4.760.274</b>	<b>5.718.977</b>	<b>18.317.914</b>
<b>TOTAL DERECHOS RETRANSMISIÓN</b>	<b>110.636.610</b>	<b>50.709.204</b>	<b>76.663.853</b>	<b>100.464.605</b>

**2.117.** Se ha analizado una muestra de 23 programas deportivos: nueve correspondientes a 2014, por un importe de 101.700.279 euros; siete correspondientes a 2015, por un importe de 45.948.929 euros; y otros siete correspondientes a 2016, por un importe de 70.731.790 euros, cuyo detalle figura en el Anexo II. Se han analizado 51 contratos en los que se sustentan con objeto de verificar si se habían subsanado las deficiencias y debilidades de control interno señaladas anteriormente.

**2.118.** Al respecto, y al igual que sucedía en otras áreas de la producción, la implantación de los procedimientos establecidos en las normas internas más recientes y la utilización de las nuevas aplicaciones por la CRTVE en su gestión han incidido positivamente en la producción de programas deportivos.

**2.119.** Tan solo se ha detectado que continúa sin acreditarse mediante un certificado la propiedad de los derechos de las empresas cedentes. Solicitada una explicación a los responsables de la CRTVE acerca del mantenimiento de este incumplimiento de la norma interna, se ha constatado que es práctica habitual dicha forma de actuar en los poseedores de los derechos, y en muchas ocasiones afectados por diversa legislación internacional, por lo que la salvaguarda de los intereses económicos de la CRTVE se efectúa mediante la responsabilidad contractual asumida por el productor en las cláusulas suscritas.

**2.120.** Por último se ha verificado que la CRTVE no superó el límite establecido en el artículo 9.1.i) de la LFCRTVE, consistente en no dedicar más del 10% del presupuesto anual total de aprovisionamientos, compras y servicios exteriores, para la adquisición de derechos de emisión de los eventos deportivos oficiales catalogados como de interés general. Sus importes en los ejercicios fiscalizados fueron 22.953.673 euros, 20.661.115 euros y 14.391.416 euros en 2014, 2015 y 2016, respectivamente.

#### II.3.1.4. PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS INFORMATIVOS

**2.121.** La producción de programas informativos constituía uno de los pilares del propio fundamento de la CRTVE. Así, en el artículo 3.2 b) de la LRTTE se establece dentro de la encomienda del servicio público que la CRTVE deberá *“Garantizar la información objetiva, veraz y 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 norma de distinguir y separar, de forma perceptible, la información de la opinión”*.

**2.122.** Por otra parte, la producción de programas informativos se encontraba sujeta a las disposiciones del Mandato-marco y a las Normas internas 2/2013, citadas anteriormente.

**2.123.** El artículo 23 del Mandato-marco dispone que la CRTVE debía dar prioridad a la información, *“que debe constituir eje fundamental de su oferta y espacio de debate público que estimule la reflexión, el conocimiento de la realidad, la actitud crítica y la participación ciudadana”*. Por otra parte, ya se ha mencionado que el artículo 35, al tratar los objetivos de las líneas estratégicas de producción, determina que la programación informativa de la CRTVE será de producción propia, debiendo actuar como productor y editor principal en función de lo previsto en el artículo 7.5 de la LRTTE y concretando en el 100% de producción interna en los programas informativos, programas de carácter institucional y contenidos de autopromoción. Para efectuar la asignación de recursos propios en el área de informativos, la CRTVE tenía implantado un sistema que lo evaluaba computando el total de horas año de emisión del conjunto de los canales de televisión, añadiendo las desconexiones de los circuitos territoriales, la programación de autopromoción, los elementos de continuidad y la emisión en redifusión.

**2.124.** Se han realizado comprobaciones sobre la gestión de la CRTVE en el ámbito de la producción de programas informativos, comprendiendo básicamente: a) aprobación del proyecto de producción y su presupuesto; b) idoneidad de los gastos incurridos; c) gestión y utilización de los recursos internos; d) consumos de programas y valoración de existencias; e) registro de derechos; f) facturación y contabilización de las operaciones. Durante los trabajos de fiscalización se han tenido en cuenta los principales resultados señalados en los informes emitidos tanto por la auditoría interna de la Entidad como por la IGAE, con objeto de delimitar las pruebas a realizar y los riesgos existentes. Igualmente se han tenido presentes las conclusiones y recomendaciones del anterior Informe del Tribunal.

**2.125.** La auditoría interna de la Corporación señalaba diversas deficiencias respecto a los programas informativos producidos en 2012, fundamentalmente referidas a aspectos básicos del proceso de compra o de contratación; al contenido de las memorias justificativas de la producción; a la documentación que debían contener los expedientes de contratación; al control interno de las dietas y de los anticipos a justificar; al control de los recursos técnicos; y a que algunas unidades de producción de informativos no tenían implantado el Sistema de Gestión de Producción Propia (SGPP).

**2.126.** La composición del coste de la producción de programas informativos se muestra en el Cuadro 11. La mayor parte de los costes que se imputan a la producción de informativos devienen del uso de recursos propios, observándose una reducción de los costes externos en los ejercicios analizados.

**Cuadro 11: Costes de producción de informativos**

(en euros)

<b>PRODUCCIÓN INFORMATIVA</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
COSTES EXTERNOS	9.979.527	9.749.542	8.858.941
COSTES INTERNOS	88.795.097	125.708.110	121.254.732
REPARTO COSTES CENTROS TERRITORIALES	54.639.579	36.267.204	33.159.206
<b>TOTAL</b>	<b>153.414.203</b>	<b>171.724.856</b>	<b>163.272.879</b>

**2.127.** La CRTVE disponía de un sistema de valoración del coste por hora de utilización de los recursos internos, técnicos o humanos, que se materializaba en unas tasas internas.

**2.128.** El coste total del programa se obtenía sumando la valoración del coste de los recursos internos efectivamente consumidos y el coste de las adquisiciones de bienes y servicios realizados.

**2.129.** La adquisición de bienes y la contratación de los servicios externos necesarios para la producción se realizaron a través del procedimiento regulado por la Norma 2/2013 ya mencionada, con lo que se solventaron algunas de las debilidades señaladas por la auditoría interna. El procedimiento establecido requería dejar constancia expresa de las actuaciones realizadas.

**2.130.** Para el cálculo de las tasas de personal se utilizaba el número de personas que directa o indirectamente habían intervenido en el proceso de producción, mientras que las tasas de los recursos técnicos comprendían los medios que mantenía cada unidad de explotación. Su determinación se obtenía por el cociente entre el coste anual asignado al recurso y el número de horas de utilización previsto, mediante un proceso que utilizaba las horas disponibles del recurso, las horas efectivamente imputadas, así como los costes de los diferentes centros de coste. Para calcular el coste de los recursos técnicos se utilizaba la amortización prevista en aquellos activos catalogados como medios de producción pendientes de amortizar. El coste resultante se ponderaba con el cociente entre horas de utilización real (con un mínimo del 85%) y horas previstas de utilización teórica.

**2.131.** Otra circunstancia que intervenía en el cálculo de la tasa de los recursos técnicos era la necesidad de mantener un inventario actualizado y fiable de los mismos. En el anterior Informe del Tribunal se indicaban determinadas deficiencias en el control del inventario, al existir bienes desconocidos o trasladados en los centros territoriales, bajas sin deducir, o elementos que no constaban en los inventariados.

**2.132.** Dada la vinculación entre el cálculo del coste (tasas) y la fiabilidad del inventario, máxime cuando los recursos técnicos estaban asignados a cada unidad de explotación, se han solicitado explicaciones acerca de las medidas adoptadas para subsanar las deficiencias señaladas. Sobre este aspecto, la CRTVE ha manifestado la mejora en el control de inventario, por lo que no se producen disfuncionalidades como consecuencia de la falta de control de recursos técnicos, al elaborar y aprobar los presupuestos del programa. Asimismo, en el ejercicio 2017 se está llevando

a cabo una subclasificación de los recursos técnicos, agrupándolos en medios primarios (los que eran relevantes para la producción) y secundarios (medios de uso muy esporádico).

**2.133.** La producción de informativos se gestionaba desde la Dirección de informativos que decidía sobre los formatos y el nombramiento del productor ejecutivo que era el responsable de iniciar el proyecto, definiendo el modelo de producción y sus necesidades reales y determinando aquellos recursos propios que habían de utilizarse. Hasta el ejercicio 2016 el proyecto se volcaba en la aplicación SGPP.

**2.134.** En esta producción se presentaba una disfuncionalidad entre los requerimientos de la aplicación informática y la necesaria agilidad para cubrir determinados eventos informativos, de forma que no podían cumplimentar adecuadamente los requisitos establecidos en el diseño del proyecto. Así, se producían diferencias entre los programas informativos divulgativos y programas informativos de noticias en tiempo real, en cuanto al seguimiento e imputación de los costes en estos últimos.

**2.135.** La CRTVE, consciente de esta situación y de la problemática que comportaba, implantó durante el ejercicio 2017 una nueva aplicación informática que sustituyese a SGPP, el Sistema Integrado de Producción, que se encontraba en fase pruebas durante los trabajos de fiscalización y que, entre otras mejoras, permitiría cubrir estas disfuncionalidades.

**2.136.** Una vez definido el modelo del programa, el productor cargaba el presupuesto en la aplicación informática detallando cada uno de los recursos humanos y materiales necesarios. Los recursos materiales se solicitaban a la unidad de explotación que los tenía asignados, y cuya contestación podía ser:

- Asignar los recursos solicitados, dando la conformidad a la petición.
- Modificar los recursos (con la aceptación del productor).
- Trasladar la solicitud a otra unidad en el supuesto de que no lo tuviese temporalmente disponible y sí la otra.
- Emitir un certificado de no disponibilidad. El mismo se emitía si el recurso no estaba disponible en ninguna unidad de explotación, por lo que se contrataba en el exterior, asignándose posteriormente a la unidad, imputándose al programa a través del sistema de tasas.
- Emitir un certificado de no idoneidad. El mismo se generaba en el supuesto de que aunque existiera el recurso, el coste de su utilización es superior a su contratación exterior.

**2.137.** Los recursos humanos se asignaban siempre a través de la plataforma informática, bien a través de la asignación de plantilla (si la misma trabaja de manera fija para un determinado programa), o bien por asignación de tareas (si participaba en diferentes programas).

**2.138.** Los programas informativos se clasificaban en diarios (si el programa superaba la emisión de un capítulo a la semana), no diarios (si era de un capítulo a la semana o menos) y Canal 24H (si se emitía por dicho canal).

**2.139.** Una vez realizado el trabajo de producción, se elaboraba un parte de utilización de recursos en el que se recogía la utilización real de los mismos, supervisado por el productor responsable. El coste a imputar se obtenía multiplicando la tasa establecida del recurso por las horas previstas de utilización, realizándose el seguimiento del gasto real a través de la aplicación informática SAP.

**2.140.** Las comprobaciones del área de producción de informativos se han efectuado sobre el gasto total de los programas realizados en el período fiscalizado (74, 80 y 86 programas en 2014, 2015 y 2016, respectivamente).

**2.141.** La CRTVE registraba las producciones, valorando las existencias finales de los programas producidos y emitidos siempre que fuese factible su posterior emisión. En la producción de informativos, lo habitual era que la propia emisión de un programa agotase su valor, por lo que la valoración de las existencias se aplicaba a los programas informativos que tuviesen valor tras su emisión. A cierre del ejercicio 2016, las existencias finales de informativos ascendían a 539.955 euros. Junto a ello, los programas de informativos que se encontraban en fase de producción al cierre de dicho ejercicio estaban valorados por 803.202 euros, como existencias en curso.

**2.142.** Se ha analizado una muestra de los costes de producción de informativos por importes de 17.214.999 euros, 28.180.444 euros y 12.658.126 euros correspondientes a 2014, 2015 y 2016, respectivamente. Los costes internos imputados a los informativos son analizados conjuntamente en el apartado II.3.2. del presente Informe.

**2.143.** De las pruebas realizadas se ha verificado tanto la correcta imputación de las tasas aprobadas a los diferentes presupuestos de cada programa de la muestra seleccionada, como su imputación final, una vez producido el programa, en función de la duración real y los medios técnicos y humanos puestos a disposición de los programas, así como su registro en el sistema contable SAP.

**2.144.** También se han comprobado algunos costes internos como dietas y comisiones de servicio, verificando su adecuación al Convenio Colectivo que los ampara y a la normativa aplicable, así como su imputación, sin que resulte nada reseñable.

**2.145.** Los datos de emisión de los programas informativos se registraban en el Sistema de Gestión de derechos (SGDR), que mensualmente volcaba sus datos en SAP para calcular el consumo de la emisión, conforme con los criterios de amortización establecidos por la DEF para este tipo de programas y la consiguiente valoración de existencias al cierre del ejercicio económico.

**2.146.** De las comprobaciones realizadas, cabe concluir la correcta valoración final de las existencias en el área de informativos, si bien es cierto que, debido a su naturaleza, prácticamente la totalidad de la producción se consume con su emisión, por lo que su valoración principalmente correspondía a programas de próxima emisión.

**2.147.** Los datos de audiencia media y el *share* de la muestra seleccionada figuran en el Cuadro 12.

**Cuadro 12: Muestra de contratos de producción de informativos**

(en euros)

			La 1		CANAL 24H		DESCONEXIÓN TERRITORIAL	
AÑO	PROGRAMA	Coste	Audiencia Media	SHARE %	Audiencia Media	SHARE %	Audiencia Media	SHARE %
2014	P2551078	10.261.568					95.000	5,5
2014	P2552001	4.241.858	530.820	4,53				
2014	P2551020	2.709.198					28.000	10,7
							73.000	18,4
2014	P2561096	2.376	2.176.000	10,4				
2015	P2551082	23.869.169	1.799.210	14,28	101.650	0,81		
2015	P2559095	2.873.322	271.740	11,64	43.680	1,88		
2015	P2553025	1.390.988	2.096.830	12,18	104.380	0,63		
2015	P2559180	46.965	549.000	11,4	97.000	2		
2016	P2551006	5.418.285					99.000	6,5
							277.000	10,7
2016	P2551077	3.759.799			65.390	0,64		
2016	P2559188	3.203.806	257.730	10,77	40.410	1,7		
2016	P2559201	269.802	1.903.460	11,46	192.980	1,47		
2016	P2561050	6.434						

### II.3.1.5. DERECHOS DE ANTENA

**2.148.** Los derechos de antena son derechos de comunicación pública para televisión de obras cinematográficas, con difusión en territorio español, vía satélite o internet, que la productora de la obra cede a la CRTVE por un número de pases durante el periodo de vigencia del contrato a cambio de una contraprestación económica.

**2.149.** La LRTTE y el Mandato-marco disponen que la CRTVE debía respetar las cuotas de emisión y producción establecidas en la normativa vigente respecto de la producción independiente audiovisual previstas para el territorio de la Unión Europea. En el artículo 38 señala que *“la CRTVE adquirirá la propiedad intelectual de las obras cinematográficas, evaluará la solidez industrial de los proyectos a través de una mesa de valoración que los objective, fomentará su distribución y repercusión nacional e internacional, protegerá las lenguas cooficiales y añadirá a la ficción tradicional el género documental y la animación”*.

**2.150.** Mediante la contratación de derechos de antena la CRTVE también suscribía acuerdos para financiar la producción de largometrajes u otros audiovisuales, obteniendo ciertos derechos de emisión durante un periodo determinado. En términos generales, estos consistían en el derecho de emisión por televisión en abierto, en territorio español, por un número de pases ilimitado durante un plazo a partir del estreno cinematográfico, con facultad de cesión a terceros y de difusión para el resto del mundo a través de sus canales internacionales.

**2.151.** La legislación aplicable a estas producciones era, principalmente: la LGCA; el Real Decreto 1652/2004, por el que se aprueba el *Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles*; y el Real Decreto 988/2015, de 30 de octubre, *que regula el régimen jurídico de la obligación de financiación anticipada de determinadas obras audiovisuales europeas*, incluyendo por primera vez la categoría de documental para televisión.

**2.152.** La CRTVE aplicó en el periodo fiscalizado la Norma 5/2013 sobre Inversión en Producción Europea, aprobada por el Consejo de Administración el 19 de diciembre de 2013 y modificada el 28

de enero de 2016 para adaptarla a lo dispuesto en el Real Decreto 988/2015. Esta norma define el plan anual de inversión en producción europea, la cuantía y los criterios estratégicos de inversión y diversos aspectos de la gestión, como las funciones del Director de TVE, la Dirección de Cine y Ficción de TVE o la Mesa de Valoración del Cine, entre otros.

**2.153.** De acuerdo con el artículo 5.3 de la LGCA, la CRTVE, como prestadora de servicios de comunicación audiovisual televisiva de titularidad pública, debía contribuir anualmente a la financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación, con el 6% sobre los ingresos devengados en el ejercicio anterior y como mínimo el 75% de esta obligación de financiación debía dedicarse a películas cinematográficas de cualquier género y el 25% a películas, series o miniseries para televisión y de ese porcentaje la mitad como mínimo debía dedicarse a películas o miniseries. También se establecía que *en todo caso se destinaría el 60% de la financiación conjunta a la producción en alguna de las lenguas oficiales de España*.

**2.154.** Esta financiación podía consistir en la participación directa en su propia producción o en la adquisición de derechos de explotación (derechos de antena).

**2.155.** Se han realizado comprobaciones sobre la gestión de la CRTVE en el ámbito de la adquisición de derechos de antena y derechos de emisión de producciones asociadas y coproducciones vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de inversión en cinematografía previstas en la LGCA, que comprendieron básicamente: a) aprobación del proyecto de producción y su presupuesto; b) compra de derechos; c) consumos de programas y valoración de existencias; d) registro de derechos; e) facturación y contabilización de las operaciones. Durante los trabajos de fiscalización se han tenido en cuenta los principales resultados señalados en los informes emitidos tanto por la auditoría interna de la Entidad como por la IGAE, con objeto de delimitar las pruebas a realizar y los riesgos existentes. Igualmente se han tenido presentes las conclusiones y recomendaciones del anterior Informe del Tribunal.

**2.156.** Las principales debilidades señaladas por la auditoría interna de la Corporación respecto a la adquisición de derechos de emisión de producciones asociadas, derechos de antena y coproducciones en 2013 fueron las siguientes:

a) Existía una falta de homogeneidad y sistematización en la realización de las tareas relacionadas con la recepción, registro, análisis, valoración y aprobación o desestimación de proyectos vinculados con la obligación de inversión en cinematografía. No existía normativa interna específica que regulase dichos aspectos, por lo que eran los responsables de cada unidad participante en el proceso los que definían su contenido funcional y los procedimientos, lo que suponía una debilidad de control interno.

b) En algunos procesos de valoración de proyectos de cine no siempre quedaban documentadas las decisiones tomadas.

c) Si bien en el Plan de Actuación Cinematográfica se definían una serie de criterios de servicio público, no se explicitaban los objetivos de cobertura de los mismos en la fase de selección de los proyectos.

d) En ocasiones la documentación que acompañaba a los contratos y la exigida a la productora resultaba incompleta.

e) No siempre se daban de alta los derechos de comunicación pública en la aplicación SGDR, y tampoco los derechos de comercialización negociados.

f) Algunos proyectos vinculados al área de cine no se emitieron en el periodo que tenían contratado, lo que originó un gasto por consumo de los mismos de 1.080.613 euros de los que no se obtuvieron retorno a través de las parrillas de emisión.

**2.157.** Sobre estas deficiencias cabe señalar que en buena parte derivaban de la normativa interna aplicable a la inversión en cinematografía hasta ese momento, que se encontraba dispersa en



varios acuerdos del Consejo y que no regulaba de forma específica todas las cuestiones que afectaban a la materia citada. De esta forma, se ha podido constatar que la aprobación de la Norma interna 5/2013 supuso la resolución de la mayor parte de las debilidades señaladas en la auditoría interna, afectando plenamente al período fiscalizado la modificación normativa señalada. Esta circunstancia ha sido tenida en cuenta para la realización de las comprobaciones.

**2.158.** En el apartado II.4.1 de este Informe se expone que la CNMC era la encargada de controlar el cumplimiento, por los prestadores del servicio de comunicación televisiva de cobertura estatal, de las obligaciones relativas a la financiación anticipada de la producción de obras europeas en los términos de lo dispuesto en la LGCA, así como los resultados de esa supervisión.

**2.159.** El Cuadro 13 recoge el desglose de los principales costes que componían la rúbrica de derechos de antena.

**Cuadro 13: Derechos de antena**

(en euros)			
DERECHOS ANTENA	2014	2015	2016
COMPRA DE DERECHOS DE ANTENA TV	25.844.000	12.373.057	17.865.160
COMPRA DE DERECHOS COPRODUCCIONES Y PRODUCCIONES ASOCIADAS	7.200.393	4.523.199	4.635.111
RESTO COSTES EXTERNOS	7.324	1.010.482	15.136
COSTES INTERNOS	14.190	9.957	13.513
<b>TOTAL</b>	<b>33.065.907</b>	<b>17.916.695</b>	<b>22.528.920</b>

**2.160.** La inversión en cinematografía de la CRTVE se efectuaba a través de un Plan de Actuación Cinematográfica que había de ajustarse a lo establecido en el Mandato-marco, así como a lo estipulado en cada contrato-programa. Su distribución debía ajustarse a los porcentajes establecidos en la LGCA entre: películas cinematográficas; películas y series para televisión; documentales; y películas y series de animación.

**2.161.** Nuevamente, se ha puesto de manifiesto la incidencia sobre un área de gestión de la producción debido a la falta de aprobación del contrato-programa (Plan de Actuación Cinematográfica) y, además, la propia Norma 5/2013 establecía que para la elaboración y aprobación de cada contrato-programa de la CRTVE, el Consejo de Administración debía someter a valoración, revisión o modificación, en su caso: a) la adecuación de las inversiones a los objetivos previstos en materia de programación y soportes; b) los resultados de la explotación comercial de las inversiones realizadas y c) la gestión del cine de TVE.

**2.162.** Según la Norma 5/2013 el Plan anual de inversión en producción europea tenía los siguientes criterios estratégicos de inversión:

1. Distributivos: según los porcentajes previstos en el artículo 5.3 de la LGCA y de acuerdo a los criterios legales de distribución de la inversión obligatoria y a los criterios adicionales de distribución, de obligado cumplimiento, establecidos por la CRTVE, que debían combinarse con los anteriores y que atendían al previsible retorno satisfactorio en términos de audiencia.

2. Industriales: a) las inversiones en proyectos debían tener en cuenta las líneas de producción y de programación de la CRTVE; b) debían diversificar la contratación de producciones ajenas o mixtas, de manera que no se concentren en más del 30% en un mismo proveedor; c) siempre que fuese posible, se optaría por la financiación directa de la producción; d) debería conllevar, al menos, la adquisición de los derechos de emisión en abierto para la CRTVE; e) primaba en la selección de proyectos la calidad, la competitividad, el interés estratégico para la CRTVE y la mayor rentabilidad y eficacia de la inversión.

3. Institucionales: El Plan anual de inversión en Producción Europea de la CRTVE: a) debía contemplar entre sus objetivos, la eficiencia y racionalidad económica, así como el incremento del prestigio internacional de la CRTVE a través de su presencia en festivales y otros acontecimientos culturales; b) debía tener en cuenta los programas de ayuda al cine de otros entes públicos; c) debía garantizar el acceso al medio en condiciones de igualdad de modo que fomente la libertad industrial e impulse el sector; y d) favorecería el diálogo, los acuerdos y la colaboración con el Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales y con todas las asociaciones profesionales del sector.

4. Adicionales y complementarios: Se establecían otros criterios adicionales para el fomento de:

- Obras orientadas a temáticas concretas que sean de interés estratégico para la Corporación.
- Producciones realizadas en lugares del territorio nacional con escaso desarrollo de su industria audiovisual y, por tanto, fuera de los núcleos fundamentales que concentran la actividad de la industria española.
- Obras cuya versión original sea desarrollada en lenguas españolas.
- Obras vinculadas con hechos de la historia y cultura de España y que favorezcan su proyección internacional.
- Obras vinculadas con actuaciones en materia de Responsabilidad Social Corporativa de la Corporación RTVE, de acuerdo a lo que establezca el Mandato-Marco.
- Obras en colaboración con las Radio Televisiones Públicas Europeas, la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos y las televisiones locales públicas.
- Obras que favorezcan el intercambio de talento y medios técnicos para superar el aislamiento sectorial y favorecer el aumento de competitividad tanto de la industria audiovisual como de RTVE.
- Compra de guiones.
- Producciones de especial interés social, de integración o de carácter histórico.
- Producciones de estreno no convencional (internet y DVD).
- Producciones iberoamericanas y de países vinculados a España.

**2.163.** La Dirección de Cine y de Ficción de TVE debía especificar los criterios utilizados en la selección de los proyectos, de los enumerados anteriormente.

**2.164.** Una vez aprobada la norma o su revisión por el Consejo de Administración, se daría a los criterios estratégicos contenidos en la misma la publicidad suficiente para que fueran conocidos por el conjunto del sector cinematográfico.

**2.165.** La inversión en producción cinematográfica estaba sometida a una mesa de valoración para la selección de los proyectos, teniendo en cuenta aspectos como el análisis del guion, el atractivo comercial, la viabilidad financiera del proyecto presentado por la productora o el cumplimiento de criterios de servicio público, entre otros.

**2.166.** Los procedimientos de contratación de todas las obras audiovisuales adquiridas en ejecución del Plan anual de inversión en Producciones Europeas se regían por lo dispuesto en la Norma 2/2013 sobre contratación, almacenes e inmovilizado de la Corporación.

**2.167.** Se han analizado las correspondientes al Plan de 2016, en el que se financiaron 68 proyectos audiovisuales: 34 largometrajes cinematográficos, 24 documentales para televisión, cuatro películas para televisión, dos series de animación y cuatro series de ficción por valor de 41.690.392 euros.

**2.168.** Durante dicho ejercicio se celebraron dos mesas de valoración de cine que analizaron 144 proyectos de largometraje de ficción y que aprobaron el compromiso de financiación en 34 proyectos distribuidos según las categorías de premium, estándar, animación y documental:

a) Once largometrajes de ficción premium: películas con potencial para ser emitidas en La 1, preferiblemente en horario de máxima audiencia (*prime time*). Su precio medio máximo era de 1.200.000 euros, si bien el máximo invertido en los once proyectos fue de 1.100.000 euros.

b) Dieciocho largometrajes ficción estándar: películas que cubrían los criterios de servicio público, principalmente para el *prime time* de La 2. El precio medio de inversión estaría en torno a los 500.000 euros con un techo de 700.000 euros.

c) Tres largometrajes de animación: películas destinadas tanto al público infantil y juvenil como al adulto cuyo destino final de emisión puede ser La 1, La 2 o Clan.

d) Dos documentales cinematográficos: largometrajes en género documental que tienen como objetivo el estreno en salas y cuya ventana en televisión es principalmente La 2.

**2.169.** Durante el año 2016 se valoraron 178 proyectos de documentales para televisión, en los que la CRTVE participó con financiación en 24 de ellos; 18 proyectos de películas para televisión y miniseries, de las que obtuvieron financiación cuatro películas de época para televisión; y, finalmente, se financiaron dos series de animación.

**2.170.** Se ha verificado que todos los proyectos seleccionados cumplían con los criterios de servicio público aprobados por el Consejo de administración.

**2.171.** Se ha analizado una muestra de cinco adquisiciones de derechos de antena por importe de 10.652.040 euros, cuyo detalle figura en el Cuadro 14. Se han analizado 51 contratos en los que se sustentan con objeto de verificar si se habían subsanado las deficiencias y debilidades de control interno señaladas anteriormente.

**Cuadro 14: Muestra de adquisición de derechos de antena**

(en euros)

PROGRAMA	AÑO ADQUISICIÓN	IMPORTE	AÑO 1ª EMISIÓN	SHARE	FRANJA HORARIA	CADENA
P2312011	2014	2.601.500	2016	11,8	Primetime	TVE 1
P2312019	2015	1.300.000	2016	14,3	Primetime	TVE 1
P2311023	2014	1.210.000	2016	2	Primetime	TVE 2
P2308034	2009	3.770.640	2016	2,4	Primetime	TVE 2
P2307039	2007	1.770.000	2016	3	Primetime	TVE 2
<b>TOTAL</b>		<b>10.652.140</b>				

**2.172.** De las comprobaciones realizadas sobre la compra y registro de derechos, consumos de programas y valoración de existencias, así como facturación y contabilización de las operaciones, no se deduce nada reseñable.

**2.173.** Cabe señalar que la gestión de los derechos de antena también se ha visto afectada por la falta de aprobación de los contratos-programa, al no definirse el coste asumible económicamente en relación con la audiencia de las cadenas de la CRTVE. Por ello, no siempre los costes más altos se tradujeron en mayores audiencias, sin que pueda valorarse la eficiencia de tal actuación al no disponer de los criterios que debían ser determinados en el contrato-programa.

**2.174.** Como ya se ha mencionado, este Tribunal considera que la rentabilidad social y el coste de oportunidad de determinados programas son cuestiones que deberían haberse definido y cuantificado siempre que ello redundase en la prestación de las obligaciones de servicio público de forma eficiente.

### **II.3.2. Gestión de los recursos internos en la producción de programas**

**2.175.** Las líneas estratégicas de producción de la CRTVE establecían un compromiso con la producción interna como objetivo prioritario. Tan sólo se podría recurrir a la contratación de recursos externos cuando no se dispusiese de medios propios o existiesen causas justificables que impidieran su uso.

**2.176.** La gestión eficiente en la utilización de los recursos propios por parte de la Corporación resulta ineludible al tratarse de fondos públicos. Una de los puntos de la Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas venía referida a este aspecto. Así, instaba a la Corporación a establecer procedimientos para acreditar que la utilización de los recursos ajenos para la producción de programas únicamente se efectuase en aquellos casos en los que no se dispusiese de recursos propios.

**2.177.** La determinación de las necesidades de estos recursos de forma que permitiese tomar decisiones de gestión implicaba necesariamente efectuar estimaciones sobre los objetivos de producción de los periodos siguientes. La tipología de programas que abordaba la Corporación y la definición de estándares de producción para cada uno de ellos permitían realizar evaluaciones sobre las necesidades de recursos.

**2.178.** La gestión de los recursos internos de producción de programas contaba con el apoyo de los siguientes sistemas informáticos:

- SGPP: necesario para el desarrollo de las sucesivas fases de la producción y especialmente para la planificación de los recursos internos.
- Sistema corporativo de información económica (SAP-COE): soporte de todas las funciones relacionadas con la gestión económica y registro contable de los datos.
- Sistema corporativo de gestión de recursos humanos (SAP-RHE): sistema para la gestión de los recursos humanos.

**2.179.** Sobre estos sistemas se ha realizado la evaluación del control interno con objeto de definir los tipos de errores potenciales o irregularidades que podían ocurrir, determinar los procedimientos para detectarlos y evaluar las circunstancias susceptibles de generar riesgos.

**2.180.** Se han realizado comprobaciones sobre la gestión y utilización de los recursos propios de la CRTVE en el ámbito de la producción de programas, comprendiendo: a) comprobar la existencia de normativa interna que regule la gestión y utilización de recursos internos en la producción; b) verificar las aplicaciones informáticas utilizadas en esta actividad; c) comprobar la existencia de un catálogo de recursos humanos y técnicos vinculado con sistemas de producción de programas; d) revisar el método de cálculo de los precios internos de los recursos (tasas); e) comprobar que la imputación de los recursos utilizados es correcta en cuanto a su importe, cantidad y colector del coste en los sistemas informáticos; f) comprobar que las solicitudes de recursos a las unidades de explotación fueron asignados a los programas correspondientes y, en caso de no efectuarse asignación de recursos o contratarse estos de forma externa, verificar la no disponibilidad del recurso interno solicitado.

**2.181.** Durante los trabajos de fiscalización se han tenido en cuenta los principales resultados señalados en los informes emitidos por la auditoría interna de la entidad con objeto de delimitar las pruebas a realizar y los riesgos existentes. Las principales debilidades señaladas por la auditoría interna de la CRTVE en el ejercicio 2015 fueron las siguientes:

- En el ejercicio 2008 se derogó la normativa interna relacionada con el catálogo de recursos internos, el manual de tasas, la reserva y asignación de recursos o el control del coste de la producción de programas, sin que conste la existencia de normativa interna que regule

dichas actividades y delimite las relaciones entre las unidades que participan en el proceso, lo que puede ocasionar ineficiencias en los mismos y debilidades de control interno.

- Las comprobaciones sobre los activos fijos evidenciaron discrepancias en cuanto a su localización y la ubicación reflejada en los sistemas, lo que dificultaba su control y custodia.
- La metodología para efectuar el cálculo de las tasas de medios técnicos en base a criterios de reparto no siempre resultaba adecuada y, por otra parte, ciertos activos no eran considerados para el cálculo de las mismas. Con ello el valor de la tasa podía resultar distorsionado.
- En la revisión de la secuencia de fechas en la solicitud, reserva y asignación de recursos, se puso de manifiesto que en el 22% de los casos la fecha de asignación fue posterior a la fecha de realización de la tarea originado por debilidades del SGPP.
- En la contratación externa de recursos, no siempre la unidad responsable del recurso era la que gestionaba la contratación, encargándose de ello en ocasiones las unidades de producción. Analizadas las solicitudes del recurso “unidad ETT” se pusieron de manifiesto carencias en cuanto a la imputación del uso del recurso al programa correspondiente; otros en que se utilizaron recursos externos sin que se reflejase dicha circunstancia; y algunos casos en los que no fue posible determinar con qué recurso se realizó la tarea.
- Al realizar la asignación de un recurso la unidad de explotación responsable del mismo tenía varias opciones en SGPP: asignarlo si lo tenía disponible; marcarlo como no disponible “ND”; marcarlo como no disponible utilizado “NDU”, en cuyo caso podía ser contratado en el exterior. Para ello, el responsable de la unidad de explotación debía emitir y firmar un certificado de no disponibilidad dando de alta en SAP la solicitud de compra, circunstancia que no siempre se produjo y que pudo suponer una dificultad en su gestión.
- La revisión del catálogo de recursos humanos puso de manifiesto la existencia de recursos no planificables que participaban de manera ocasional en la producción de programas (personal de mantenimiento, mecánico, eléctrico, etc.) y sobre los que no se había definido una tasa que permitiese incorporar su utilización al coste del programa correspondiente.
- De la revisión de la información sobre la actividad general de los recursos internos tanto humanos como técnicos vinculados a la producción de programas se deduce un nivel de actividad inferior al teórico utilizado por la CRTVE (7,5 horas/día de lunes a viernes, excepto festivos), principalmente en el grupo de los recursos técnicos.

#### II.3.2.1. GRADO DE UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS

**2.182.** Con objeto de analizar el grado de utilización de los activos, se ha dispuesto del informe de actividad de los recursos propios de producción en la CRTVE.

**2.183.** Este informe reflejaba el grado de uso de diversos medios técnicos, expresado como el porcentaje de las jornadas reales de uso con respecto a las jornadas teóricas o posibles, clasificando los medios entre principales y secundarios, según su utilidad.

**2.184.** Como medios principales, y según este informe, se incluían aquellos recursos más importantes para la producción, mientras que se consideraron medios secundarios a los elementos accesorios, de utilización puntual, además de los ya amortizados y obsoletos, que se mantenían al tener aún cierta utilidad, pero que en todo caso no constituían los recursos principales de la producción.

**2.185.** Según lo que se desprende de dicho informe, el grado de utilización de los recursos internos empleados en la producción era el que se resume en los cuadros siguientes:

**Cuadro 15: Utilización de los recursos técnicos primarios**

RECURSOS TÉCNICOS PRIMARIOS			
UNIDAD ORGANIZATIVA	% ACTIVIDAD		
	2014	2015	2016
Estilismo y Sastrería	54%	70%	48%
<b>TOTAL MEDIOS ARTÍSTICOS</b>	<b>54%</b>	<b>70%</b>	<b>48%</b>
Enlaces móviles Cataluña	212%	210%	223%
Estudios y UUMM Cataluña	43%	46%	52%
Grabación y postproducción Vídeo Cataluña	83%	130%	90%
Luminotecnia Cataluña	19%	17%	
Sonido Cataluña	67%	69%	52%
Unidad de medios artísticos Cataluña	35%	22%	60%
ENG Cataluña	74%	111%	99%
<b>TOTAL MEDIOS CATALUÑA</b>	<b>71%</b>	<b>83%</b>	<b>87%</b>
ENG Prado del Rey	39%	46%	38%
Enlaces móviles	97%	101%	122%
Estudios Madrid	56%	73%	84%
Grabación Prado del Rey	25%	49%	55%
Grabación y Postproducción Torrespaña	109%	178%	160%
Luminotecnia	53%	53%	65%
Postproducción Prado del Rey	112%	76%	80%
Postproducción Sonido	77%	75%	81%
UU.MM. Madrid	32%	32%	31%
<b>TOTAL EXPLOTACIÓN MEDIOS TÉCNICOS</b>	<b>71%</b>	<b>57%</b>	<b>56%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>69%</b>	<b>66%</b>	<b>66%</b>

**Cuadro 16: Utilización de los recursos técnicos secundarios**

RECURSOS TÉCNICOS SECUNDARIOS			
UNIDAD ORGANIZATIVA	% Actividad		
	2014	2015	2016
Estilismo y Sastrería	17%	21%	15%
<b>TOTAL MEDIOS ARTÍSTICOS</b>	<b>17%</b>	<b>21%</b>	<b>15%</b>
Enlaces móviles Cataluña	57%	60%	67%
Estudios y UUMM Cataluña	32%	34%	33%
Grabación y Postproducción Vídeo Cataluña	127%	96%	124%
Imagen Cataluña	57%	55%	42%
Luminotecnia Cataluña	16%	14%	24%
Sonido Cataluña	3%	1%	2%
Unidad de Imagen y Sonido Cataluña	15%	17%	22%
Unidad de Medios Artísticos Cataluña	39%	43%	48%
ENG Cataluña	73%	56%	58%
Control Central Cataluña	85%	74%	79%
<b>TOTAL MEDIOS CATALUÑA</b>	<b>63%</b>	<b>62%</b>	<b>66%</b>
ENG Prado del Rey	31%	39%	30%
Enlaces móviles	13%	10%	10%
Grabación Prado Del Rey	27%	25%	22%
Grabación y Postproducción Torrespaña	8%	51%	54%
Grúas y montaje medios técnicos	19%	19%	17%
Luminotecnia	103%	102%	56%
Medios Auxiliares (Fotografía)	36%	40%	40%
Medios Auxiliares	39%	36%	34%
Postproducción Prado del Rey	40%	68%	73%
Postproducción Sonido	6%	4%	4%
UU.MM. Madrid	4%	9%	9%
Control Internacional	1%	0%	0%
Control Central Informativos y Prado del Rey	27%	24%	17%
<b>TOTAL EXPLOTACIÓN MEDIOS TÉCNICOS</b>	<b>23%</b>	<b>29%</b>	<b>28%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>31%</b>	<b>36%</b>	<b>34%</b>

**Cuadro 17: Utilización de los recursos humanos**

	2014	2015	2016
Personal técnico EEMM	112,8%	102,7%	105,5%
Personal Terrenas	67,0%	66,4%	69,5%
Personal explotación Estudios	75,0%	67,3%	72,1%
Personal explotación técnica UUMM	88,0%	89,5%	93,4%
Personal técnico Medios Auxiliares	94,0%	100,9%	103,1%
Personal fotografía	86,6%	94,4%	107,2%
Personal luminotecnia	95,5%	95,4%	94,9%
Personal montaje-operación video (Grabación de Prado del Rey)	81,9%	81,6%	83,4%
Personal montaje-operación video (Postproducción de Prado del Rey)	95,9%	96,6%	96,2%
Personal montaje-operación video (Torrespaña)	96,2%	97,1%	98,0%
Personal control imagen	72,6%	66,8%	69,6%
Personal mezclador imagen	75,9%	69,8%	67,2%
Personal operación cámara	82,3%	76,3%	77,9%
Personal montaje medios técnicos	95,8%	91,1%	87,3%
Personal operación grúa	95,0%	89,0%	80,1%
Personal operación steadycam	84,8%	84,5%	85,5%
Personal operación cabeza caliente	83,8%	83,4%	85,7%
Personal reportero gráfico (ENG)	84,9%	88,3%	91,0%
Personal sonido (Captación)	87,9%	83,7%	85,2%
Personal sonido (Postproducción)	88,0%	91,3%	88,4%
Personal ambientación musical	79,8%	86,4%	85,8%

**2.186.** Los datos anteriores ponen de manifiesto que en algunas unidades de producción puede producirse una cierta infrautilización de los activos (principales más secundarios) y que el grado de actividad de algunos recursos humanos ha sido decreciente en el periodo fiscalizado. Estos informes de actividad debieron traducirse en la adopción de decisiones sobre la gestión de los recursos propios tendente a su optimización.

## **II.4. ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PROPIA A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMÁTICOS**

### **II.4.1. Cumplimiento de las obligaciones de servicio público**

**2.187.** La LRTTE regula el servicio público de radio y televisión de titularidad del estado y establece el régimen jurídico de las entidades a las que se encomendaba la prestación de dichos servicios públicos. Se dotó a la radio y televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantizase su independencia, neutralidad y objetividad, estableciéndose las estructuras organizativas para cumplir su función de servicio público con eficacia, calidad y reconocimiento público. A tal fin se creó la CRTVE, a la que se encomendó la gestión del servicio público de la radio y televisión de ámbito estatal, otorgándole autonomía en su gestión y capacidad de actuar con independencia funcional respecto del Gobierno y de la Administración General del Estado.

**2.188.** Para garantizar el cumplimiento efectivo de la misión de servicio público, la LRTTE establece un doble mecanismo de control externo: por un lado, el realizado por el Parlamento y, por otro, el que debe realizar una autoridad audiovisual independiente, dotándoles a su vez de unos instrumentos de control para llevar a cabo el ejercicio de estas funciones.

**2.189.** El control parlamentario de las misiones de servicio público encomendadas a la CRTVE, según disponen el artículo 39 de la LRTTE y el artículo 54 del primer Mandato-marco, se

materializa, entre otros, en que la CRTVE debe remitir a las Cortes Generales, con carácter anual, un informe referido a la ejecución de los contratos-programas y del Mandato-marco, así como una memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público que tiene encomendada, referida al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones, aspecto que es tratado en el subapartado II.2.1 de este Informe.

**2.190.** Respecto al segundo de los controles citados, la LGCA previó la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, al que atribuía la función de vigilar el cumplimiento de la misión de servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello, sin que dicho organismo llegara finalmente a constituirse.

**2.191.** La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el artículo 9.8 relativo a la *“competencia de supervisión y control en materia de mercado de la comunicación audiovisual”*, señala que la CNMC vigilará *“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”* y, por tanto, hasta el ejercicio 2014 no se ejercieron dichas funciones de supervisión por la autoridad audiovisual. Por ello, el análisis de esta área ha tenido en cuenta los resultados obtenidos por la Comisión, que específicamente ejerce las funciones de supervisión sobre estos aspectos. Este Tribunal no tiene constancia de que la CNMC haya emitido los informes *sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la CRTVE y su financiación, de los años 2015 y 2016*, por lo que las comprobaciones que se han considerado oportunas para ampliar o contrastar las conclusiones obtenidas se han referido al ejercicio 2014<sup>3</sup>.

**2.192.** El 27 de julio de 2016, la CNMC emitió el *“Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la CRTVE y su financiación, año 2014”* en el que, entre otras, se concluyó:

1. *“... esta Comisión considera que una medida imprescindible para fortalecer la estabilidad en la gestión y cumplimiento de los objetivos programáticos por parte de la CRTVE es la aprobación por el Gobierno y la CRTVE de los correspondientes Contratos-Programa. Este instrumento fue concebido en la legislación como una herramienta esencial para la prestación del servicio público en todos sus ámbitos y como instrumento para verificar el control del mismo por esta Comisión. Su ausencia limita tanto la labor de la CRTVE en la prestación del servicio público como de esta Comisión en el análisis y verificación del mismo.*
2. *Tras un análisis de las misiones y obligaciones de servicio público encomendadas a la Corporación en la Ley 17/2006, en el Mandato-Marco y en la Ley 8/2009, y teniendo en cuenta la falta de concreción por la carencia de un Contrato-Programa, esta Comisión debe concluir el cumplimiento, en términos generales, por parte de CRTVE de las mismas”.*

**2.193.** En su Informe, la CNMC señalaba que muchas de estas obligaciones no siempre resultaban apreciables directamente, pero condicionaban su estrategia y suponían un gran esfuerzo para la CRTVE en términos de presupuesto y de recursos dedicados. La medición del cumplimiento de muchas de las misiones de servicio público es intrínsecamente compleja. En algunos casos, porque se trata de conceptos intangibles. En otros casos, el cumplimiento de un determinado porcentaje o umbral no garantiza necesariamente la eficacia en la consecución del objetivo propuesto.

**2.194.** Teniendo en cuenta lo anterior, la CNMC consideró que la CRTVE dio cumplimiento en el ejercicio 2014, con carácter general, a sus obligaciones de servicio público encomendadas en la normativa sectorial. No obstante, identificó diversos ámbitos que podían ser objeto de mejora vinculados con los objetivos de esta fiscalización, entre ellos:

---

<sup>3</sup> En marzo de 2018, con posterioridad a la terminación de los trabajos de fiscalización, la CNMC publicó los informes *sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la CRTVE y su financiación, de los años 2015 y 2016*.



- 1) Perseverar en el esfuerzo de procurar un equilibrio, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, de las distintas fuerzas políticas en los espacios informativos. Todo ello garantizando la veracidad, objetividad e imparcialidad de la información.
- 2) Fomentar el uso de las lenguas cooficiales en la programación televisiva, más allá de las desconexiones informativas.
- 3) Realizar los mejores esfuerzos para alcanzar a la mayor parte de la ciudadanía en términos de rentabilidad social y de audiencia. En este contexto, sería conveniente que en la determinación de objetivos se cuantificaran los porcentajes de audiencia que se consideraban razonables, tanto en los canales de audiencia mayoritaria como en aquellos otros dirigidos a audiencias específicas o minoritarias. Además, los objetivos de audiencia debían guardar relación con los recursos disponibles por parte de la CRTVE.
- 4) Garantizar el cumplimiento de los índices de subtitulado, audiodescripción y lenguaje de signos que marca la normativa, e impulsar, en la programación general, la presentación de una imagen adecuada de las personas con discapacidad que proteja sus derechos e impulse el valor de su integración social.
- 5) Por último, la CNMC consideraba imprescindible la aprobación de los distintos instrumentos legislativos que sirvan de base para la prestación del servicio público en todos sus ámbitos y como herramientas para verificar el control del mismo por parte de la CNMC. A este respecto, los contratos-programas deberían incluir un sistema de indicadores, no solo de gestión, sino también de servicio público y calidad audiovisual, debiendo ser estos indicadores parámetros objetivamente cuantificables.

#### **II.4.2. Fomento de la producción audiovisual**

**2.195.** La CRTVE tenía encomendadas diversas obligaciones para el fomento y la promoción de la industria audiovisual europea y nacional, tanto en la emisión como en la producción de las obras. Entre ellas se encontraban obligaciones de emisión y financiación anticipada de obra europea.

**2.196.** En el ámbito de la emisión, la CRTVE tenía establecidas diversas obligaciones para la difusión de las obras audiovisuales europeas y, especialmente, las españolas como forma de apoyar a la industria europea y el conocimiento de una cultura común. La CNMC consideró que la CRTVE cumplió en el año 2014 las obligaciones en este ámbito, dedicando más del 51% de su programación a obras audiovisuales europeas (porcentaje mínimo al que estaba obligada); emitiendo en *prime time* el 78% de obras europeas y limitando la emisión de películas cinematográficas internacionales de las productoras líderes en este horario muy por debajo de su límite máximo, lo que redundaba en un mayor protagonismo y fomento de la obra audiovisual europea como cultura común.

**2.197.** En 2016 la CRTVE tenía la obligación de emitir al menos un 60% de la franja de máxima audiencia de sus canales principales, con contenido elaborado por la industria audiovisual europea. Los datos en dicho año cumplieron con ese límite y fueron: para “La 1” obra europea 854 horas (66%) y obra no europea 435 horas (34%); y para “La 2” obra europea 1.339 horas (96%) y obra no europea 51 horas (4%).

**2.198.** Respecto a la financiación anticipada de obra europea la LFCRTVE y el artículo 5.3 de la LGCA establecieron para la CRTVE una inversión obligatoria en financiación de producción audiovisual europea del 6% de los ingresos de explotación del ejercicio anterior.

**2.199.** El artículo 9.1 de la LCNMC, relativo a la “*competencia de supervisión y control en materia de mercado de la comunicación audiovisual*”, señala que la CNMC controlará el cumplimiento por los prestadores del servicio de comunicación televisiva de cobertura estatal, y por los demás

prestadores a los que sea de aplicación, de las obligaciones relativas a la financiación anticipada de la producción de obras europeas en los términos de lo dispuesto en el artículo 5 de la LGCA.

**2.200.** En virtud de esta disposición, la CNMC dictó las Resoluciones de verificación de los ejercicios 2014 y 2015, según las cuales pudo constatar que la CRTVE dio correcto cumplimiento a las obligaciones señaladas, invirtiendo por encima de estas.

**2.201.** De hecho, la CRTVE tenía la obligación de invertir en el año 2014 la cantidad de 25.070.555 euros y llevó a cabo una inversión superior, destinando 48.709.820 euros a la financiación anticipada de obras europeas, especialmente españolas.

**2.202.** El ejercicio 2015 se vio afectado por la aprobación del Real Decreto 988/2015, que derogó el Reglamento por el que se aprobaba la regulación de la inversión obligatoria para la financiación cinematográfica (Real Decreto 1652/2004). De conformidad con su Disposición Transitoria Única, relativa al “Régimen transitorio para el ejercicio correspondiente al año 2015”, este *“real decreto sólo será de aplicación a las operaciones realizadas con anterioridad a su entrada en vigor en tanto no suponga una restricción de derechos de los prestadores obligados a la financiación anticipada de la producción europea”*. Por tanto, en 2015 resultaron aplicables ambas normas teniendo en cuenta siempre la menos restrictiva para los derechos de los prestadores obligados.

**2.203.** La CNMC resolvió que, una vez realizada la revisión y verificación de la declaración efectuada por la CRTVE, el cumplimiento de su obligación en el ejercicio 2015 era el siguiente:

- Ingresos del año 2014 declarados y computados .....	357.557.416 euros
1) Financiación computable en obra europea	
- Financiación total obligatoria .....	21.453.445 euros
- Financiación computada .....	<u>29.253.563 euros</u>
- Excedente .....	7.800.118 euros
2) Financiación computable en películas cinematográficas	
- Financiación total obligatoria .....	16.090.084 euros
- Financiación computada .....	<u>15.530.988 euros</u>
- Déficit .....	559.096 euros
3) Financiación computable en cine en lengua española	
- Financiación total obligatoria .....	9.654.050 euros
- Financiación computada .....	<u>13.980.988 euros</u>
- Excedente .....	4.326.938 euros
4) Financiación en obras de productores independientes	
- Financiación total obligatoria .....	4.827.025 euros
- Financiación computada .....	<u>13.980.988 euros</u>
- Excedente .....	9.153.963 euros
5) Financiación obligatoria en películas y miniseries de televisión	
- Financiación total obligatoria .....	2.681.681 euros
- Financiación computada .....	<u>2.409.000 euros</u>
- Déficit .....	272.681 euros

**2.204.** Teniendo en cuenta los excedentes del ejercicio 2014, y lo dispuesto por el artículo 21.1 del Real Decreto mencionado, la resolución adoptada por la CNMC referida al ejercicio 2015 señaló que la CRTVE cumplió con las obligaciones de financiación previstas en el artículo 5.3 de la LGCA en los siguientes términos:

1. Respecto de su obligación de destinar el 6% a la financiación anticipada de películas cinematográficas, películas y series para televisión, documentales y series de animación, presentaba un excedente de 12.090.807 euros.
2. Respecto de su obligación de financiación anticipada de películas cinematográficas europeas, presentaba un excedente de 1.081.526 euros.
3. Respecto de su obligación de financiación anticipada de la producción de películas cinematográficas en alguna de las lenguas oficiales en España, presentaba un excedente de 6.257.748 euros.
4. Respecto de su obligación de financiación anticipada de películas cinematográficas de productores independientes europeos, presentaba un excedente de 10.119.368 euros.
5. Respecto de su obligación de financiación anticipada de películas y miniseries de televisión, presentaba un excedente de 263.656 euros.

**2.205.** Según la resolución de la CNMC, de 7 de noviembre de 2017, sobre el cumplimiento de la obligación de financiación anticipada de la producción de obras europeas por la CRTVE referido al ejercicio 2016, los ingresos computados en 2015 ascendieron a 369.682.149 euros. Por lo tanto, en 2016 la CRTVE tenía la obligación de financiar anticipadamente a la producción europea un 6% de ese importe, 22.180.929 euros y, de este, 16.635.697 euros debían destinarse a películas cinematográficas y el resto, 5.545.232 euros, a televisión. La financiación total computada por la CRTVE fue de 41.280.392 euros (suponía una desviación positiva de 21.065.160 euros en televisión y un déficit de 1.965.697 euros en cine). Del conjunto de obligaciones de financiación anticipada, y una vez compensados los excedentes de 2015 a los déficit de 2016 según la normativa, resultaba que respecto a la obligación de invertir en películas cinematográficas europeas la CRTVE generó un déficit de 884.171 euros, y en relación con la obligación de financiación anticipada de películas y miniseries de televisión generó un déficit de 21.280 euros. Por su parte, mantenía un excedente de 19.099.463 euros en el cómputo de la obligación de financiación anticipada de películas cinematográficas, películas y series para televisión, documentales y series de animación europeos; y también un excedente de 4.688.582 euros en la financiación anticipada de películas cinematográficas en alguna de las lenguas españolas; así como un excedente de 9.679.291 euros en financiación anticipada de películas cinematográficas de productores independientes.

## **II.5. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Nº 1.019 DE FISCALIZACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE Y SUS SOCIEDADES, CORRESPONDIENTE A LOS EJERCICIOS COMPRENDIDOS ENTRE EL 01/01/2010 Y EL 31/12/2011 APROBADO POR EL PLENO EL 30 DE ENERO DE 2014, REFERIDAS A LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS**

**2.206.** “Recomendación 6.1 Este Tribunal considera ineludible que el Gobierno y CRTVE aprueben el contrato-programa trienal aplicable a la Corporación previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, en el que habrán de concretarse los objetivos específicos para el cumplimiento de su función de servicio público y aspectos tan significativos como su financiación, los indicadores de cumplimiento y su control, dotándola de un modelo de gestión orientado a la racionalización de costes y a la adaptación a las nuevas áreas de actividad de la empresa”.

**2.207.** No se ha cumplido. Este Tribunal no ha tenido constancia de que se haya avanzado, por ninguna de las partes intervinientes, en acciones para la suscripción del contrato-programa en el que se debían concretar aspectos relevantes para la gestión de la Corporación.

**2.208.** “Recomendación 6.5 CRTVE debería potenciar los procedimientos de control de la producción contratada con terceros con objeto de optimizar la eficiencia de sus gastos. Para ello sería conveniente que utilizara la opción de auditar la ejecución de los contratos de producción”.

**2.209.** Se ha cumplido parcialmente. La CRTVE aprobó, el 25 de mayo de 2017, la Instrucción sobre Directrices para la liquidación de producciones audiovisuales 3/2017, con el objetivo de reforzar el control asumido por la CRTVE del coste de estas compras y que este resultaba adecuado. La Instrucción ha reforzado de manera notable el control de la producción contratada por parte de la Dirección Económico Financiera y de la Dirección responsable del contrato de producción. Aun así, este Tribunal sigue considerando que con objeto de mejorar la eficiencia en la gestión, en algún caso la CRTVE podría conformar, mediante técnicas de muestreo y para los aspectos de dicha producción que considerase oportuno, la emisión de un Informe de Procedimientos Acordados tal y como se estipula, a título de ejemplo, en el Real Decreto 988/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de la obligación de financiación anticipada de determinadas obras audiovisuales europeas.

**2.210.** “Recomendación 6.6 Sería necesario que CRTVE estableciera procedimientos directos y verificables en el propio expediente para acreditar que la utilización de recursos ajenos para la producción de programas únicamente se efectúe en aquellos casos en los que no se disponga de recursos propios. En el caso de la producción de informativos, cualquier contratación de recursos externos debería ser justificada técnica y económicamente”.

**2.211.** Se ha atendido parcialmente. Mediante la modificación de la Norma 2/2013 se incorporó a su artículo 30.1, desde el 1 de enero de 2015, un párrafo del siguiente tenor “*En los contratos de producción, en los que se contraten medios externos, la propuesta de contratación deberá ir acompañada de un informe elaborado por la Dirección competente sobre la falta de disponibilidad o de idoneidad de medios propios para poder acometer la citada producción*”. Este informe supone un avance en la recomendación formulada, pero no puede considerarse plenamente satisfecha por cuanto la mención utilizada en ellos a la falta de idoneidad de los recursos propios no puede quedar como un mero formalismo en el procedimiento. Así, cabría añadir que dicho informe adolecía en ocasiones de falta de concreción en cuanto a los motivos de la indisposición o falta de idoneidad de los recursos propios de la CRTVE, por lo que resultaba mejorable tanto la información que debía recoger el informe como las consecuencias que se derivaban del mismo. Llegado el caso, la CRTVE no adoptaba expresamente decisiones para subsanar la falta de recursos propios en ámbitos como la formación y reciclaje del personal, la reorganización de los recursos técnicos o la modificación de los procedimientos para lograr una mayor eficiencia.

## **II.6. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA DE 8 DE ABRIL DE 2014, REFERIDAS A LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS**

**2.212.** La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 8 de abril de 2014, a la vista del informe de fiscalización de la CRTVE y sus Sociedades, correspondiente a los ejercicios comprendidos entre el 01/01/2010 y el 31/12/2011, aprobado el 30 de enero de 2014, acordó asumir las recomendaciones contenidas en el mismo e instar al Gobierno a:

1. *Firmar el contrato-programa con la Corporación RTVE a la mayor brevedad posible.*

**2.213.** Instar al Gobierno y a la Corporación Radio Televisión Española a:

2. *Aprobar el contrato-programa trienal aplicable a la Corporación previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, en el que habrán de concretarse los objetivos específicos para el cumplimiento de su función de servicio público y aspectos tan significativos como su financiación, los indicadores de cumplimiento y su control, dotándola de un modelo de gestión orientado a la racionalización de costes y a la adaptación a las nuevas áreas de actividad de la empresa.*

**2.214.** Por lo que respecta a estas dos recomendaciones referidas al contrato-programa, este Tribunal no ha tenido constancia de que se haya dado cumplimiento, en modo alguno, a lo

solicitado por la Comisión Mixta, ni siquiera de que se encuentre en proceso de cumplimentación por ninguna de las partes intervinientes.

**2.215.** En el apartado II.2.3 de este Informe se han abordado algunas de las consecuencias que se derivan de la falta de aprobación de los contratos-programa sobre la gestión económica de la CRTVE y, singularmente dado el objeto de la fiscalización, sobre la producción que realiza.

**2.216.** Por ello, únicamente cabe añadir a lo ya expuesto, y con la intención de suscitar la reflexión en los responsables de su incumplimiento, que desde el año 2006 tras la aprobación de la LRTTE, estaba prevista la aprobación por las Cortes Generales de Mandatos-marco en los que se establecieran los objetivos generales de la función de servicio público de la CRTVE y que, a su vez, se desarrollarían en contratos-programa trienales. El Mandato-marco fue aprobado por el Parlamento para un periodo de nueve años a contar desde el 1 de enero de 2008, y en él se recogían los objetivos generales y las líneas estratégicas de CRTVE. Sin embargo, el contrato-programa, que debía ser aprobado en el plazo de seis meses desde aquella fecha no lo fue.

**2.217.** Posteriormente, en 2010, la aprobación de la LGCA vino a reafirmar en su artículo 41 la importancia otorgada al contrato-programa al señalar. *“en el plazo máximo e improrrogable de 180 días desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno suscribirá con la Corporación RTVE el contrato-programa correspondiente en el que se detallará la oferta de televisión. Dicha oferta tendrá en cuenta plenamente las obligaciones de servicio público previstas en los artículos 2 y 3 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal así como en el artículo 9 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española y en las disposiciones vigentes del Mandato-marco a la Corporación RTVE”*.

**2.218.** Finalmente, también resulta significativo que la CNMC, organismo al que correspondía 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”, en el Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la CRTVE y su financiación, año 2014, concluyese en los siguientes términos: “se considera imprescindible la aprobación de los distintos instrumentos legislativos que sirvan de base para la prestación del servicio público en todos sus ámbitos y como herramientas para verificar el control del mismo por esta Comisión. A este respecto, dado que en el año 2016 se debe renovar el actual Mandato-Marco, podría ser una excelente oportunidad para que se lleve a cabo la firma de los Contratos-Programas, que deberán incluir un sistema de indicadores, no solo de gestión sino también de servicio público y calidad audiovisual, debiendo ser estos indicadores parámetros objetivamente cuantificables”.

**2.219.** Instar a la Corporación RTVE a:

1. *Proceder a establecer procedimientos directos y verificables en el propio expediente para acreditar que la utilización de recursos ajenos para la producción de programas únicamente se efectúe en aquellos casos en los que no se disponga de recursos propios. En el caso de la producción de informativos, cualquier contratación de recursos externos debería ser justificada técnica y económicamente.*

**2.220.** El contenido de este acuerdo de la Comisión Mixta coincide con la recomendación 6.6 del anterior Informe del Tribunal. Por lo tanto, el análisis de su cumplimiento ha quedado expuesto en el punto correspondiente del apartado II.5 de este Informe.

2. *Corregir el incumplimiento en la gestión de las dietas de diversos aspectos de la normativa interna: Ausencia de memoria justificativa, la falta de autorización del responsable correspondiente o el alojamiento en hoteles de categoría superior a la prevista.*

**2.221.** La anterior normativa interna aplicada por la CRTVE (Instrucción 2/1992), sobre indemnizaciones por razón de comisión de servicio, suponía un obstáculo para efectuar una gestión eficiente. En concordancia con el contenido del acuerdo de la Comisión Mixta, el Consejo de Administración de la CRTVE aprobó, el 29 de abril de 2014, la Norma 4/2014 sobre comisiones de servicio para el personal de la CRTVE que supuso una profunda transformación de la normativa que hasta entonces se venía aplicando en las comisiones de servicio y que debía compatibilizarse con la economía de medios y eficacia en la gestión. La citada Norma fue modificada el 25 de junio de 2014 y el 26 de mayo de 2016 con objeto de regular la liquidación de la comisión de servicio según lo dispuesto en la Instrucción 2/2015 del Presidente de la CRTVE y la participación de la DEF en el proceso de liquidación.

3. *Subsanar las deficiencias detectadas en el registro de contratación con las productoras ya que no incluye la documentación completa de los expedientes de contratación con productoras.*

**2.222.** La implantación de nuevos procedimientos y aplicaciones informáticas así como los cambios en la normativa interna, se han traducido en la subsanación de diversas deficiencias entre las que, este Tribunal ha comprobado, se encontraban las carencias de documentación en los expedientes de contratación con las productoras.

4. *Corregir la falta de constancia en los contratos de que la utilización de recursos ajenos se deriva de la inexistencia de recursos propios.*

**2.223.** El contenido de este acuerdo de la Comisión Mixta coincide con la recomendación 6.6 del anterior Informe del Tribunal. Por lo tanto, el análisis de su cumplimiento ha quedado expuesto en el punto correspondiente del apartado II.5 de este Informe.

### **III. CONCLUSIONES**

#### **III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES VINCULADAS CON LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS**

**3.1.** No se han observado incumplimientos de la normativa contable sobre el registro de las operaciones en las que se materializaba la producción de programas (punto 2.4).

#### **III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD APLICABLE A LA PRODUCCIÓN**

**3.2.** No consta que la Corporación de Radio y Televisión Española SA, SME (CRTVE) remitiese a las Cortes Generales el preceptivo informe referido a la ejecución del contrato-programa y del Mandato-marco correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 como disponen los artículos 39 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (LRTTE) y 54 del Mandato-marco. Sí fue remitido el referido al ejercicio 2016 (punto 2.7).

**3.3.** No se ha dado cumplimiento a las previsiones de la LRTTE relativas al contrato-programa, dado que continúa sin aprobarse, mediante acuerdo del Gobierno y la CRTVE, el contrato-programa trienal previsto en dicha norma. Este Tribunal no tiene constancia de que la Corporación haya instado al Gobierno o haya realizado actuaciones para alcanzar el acuerdo sobre el Contrato-programa, sin que, por otra parte, el procedimiento a seguir se encontrase regulado más allá del acuerdo de las partes. Por ello, ha quedado sin determinar adecuadamente el contenido que la normativa establecía para el mismo. Entre otros aspectos que debía contener se encontraban: a) los objetivos y obligaciones específicas que debían cumplir los diferentes canales de televisión así como sus programaciones; b) el plan estratégico; c) los porcentajes de emisión, los canales y recursos destinados a la estructura territorial; d) las disponibilidades financieras para gestionar la programación en relación con las audiencias; e) la estructura y dimensión de la CRTVE para cumplir los objetivos de servicio público; f) el porcentaje máximo de empleo coyuntural para cada

uno de los centros de trabajo; g) los objetivos específicos a desarrollar por la CRTVE en el ejercicio de la función de servicio público encomendada; h) las aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a la prestación del servicio público esencial de radio y televisión; i) los medios para adaptar los objetivos a las variaciones del entorno económico; j) los efectos que han de derivarse del incumplimiento de los compromisos acordados; k) el control de su ejecución y de los resultados derivados de su aplicación; l) el número de horas de emisión de radio y televisión de las programaciones de ámbito territorial; m) los mecanismos de corrección de las eventuales desviaciones de la ejecución presupuestaria y los efectos derivados de posibles incumplimientos; n) un sistema de indicadores objetivamente cuantificables de gestión, de servicio público y de calidad audiovisual para la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos; ñ) las inversiones anuales y plurianuales de inmovilizados materiales e inmateriales y en infraestructuras y tecnología necesarias; o) los límites anuales de endeudamiento para atender inversiones; p) el porcentaje anual destinado a I+D+i; q) el modelo de gestión para conseguir una racionalización de sus costes. Dada la amplitud del contenido de los contratos-programa, su falta de aprobación ha incidido de forma decisiva en la gestión realizada por la CRTVE, condicionando aspectos relevantes de su producción vinculados al modelo de televisión (puntos 2.22 a 2.42).

**3.4.** La CRTVE contaba con un Plan de igualdad con objeto de establecer y desarrollar políticas de igualdad entre mujeres y hombres. La distribución por sexos del personal en las diferentes categorías se considera conforme a la composición equilibrada regulada en la Ley Orgánica 3/2007. Igualmente era activa en el fomento y difusión de la igualdad en sus contenidos programáticos (puntos 2.45 a 2.48 y punto 2.57).

### **III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EFECTUAR EL SEGUIMIENTO, LA GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS**

**3.5.** La CRTVE ha realizado modificaciones sustanciales en su normativa interna y en las aplicaciones informáticas que utilizaba para la gestión de la producción. Entre ellas, se encontraban: la Norma 2/2013 sobre contratación, almacenes e inmovilizado de la CRTVE; la Norma 5/2013 sobre Inversión en Producción Europea; la Instrucción sobre Directrices para la liquidación de gastos 2/2015 (modificada por la 3/2017) y la norma 4/2014 sobre comisiones de servicio para el personal de la CRTVE. De esta forma, a partir de su implantación se han subsanado buena parte de las deficiencias y debilidades señaladas en los informes realizados a la CRTVE por el Tribunal de Cuentas, la Intervención General de la Administración del Estado y la Dirección de auditoría interna de la CRTVE, sobre el ámbito objetivo fiscalizado (puntos 2.69, 2.90, 2.102, 2.118, 2.135 y 2.157).

**3.6.** En seis programas no se han encontrado de forma sistemática todos los documentos que respaldaban las actuaciones que se tenían que llevar a cabo en la producción (entre estos figuran la certificación de cumplimiento de obligaciones, la memoria justificativa de la necesidad, el certificado de no disponibilidad o de idoneidad de medios propios), lo que pone de manifiesto debilidades de control interno. La aplicación DOGMA recogía el archivo de contratos y documentación complementaria. Se han constatado mejoras en la gestión y control de la documentación que respaldaba las actuaciones para efectuar la producción desde octubre de 2016, momento en que se empezó a utilizar la aplicación informática GECO (puntos 2.85 a 2.90).

**3.7.** En los programas analizados no se cumplía que los últimos pagos quedarán condicionados a la acreditación del cumplimiento de algunas obligaciones formales recogidas en el contrato. Este incumplimiento, no obstante, fue corregido en las producciones a partir de abril de 2017 (punto 2.94).

**3.8.** Pese a que la CRTVE podía resolver de forma anticipada el contrato de producción cuando los índices de audiencia de los programas emitidos no alcanzasen el objetivo de audiencia establecido en el contrato, la CRTVE no rescindió emisiones ni producción de los programas analizados a pesar de obtener *share* por debajo de los objetivos previstos. Este Tribunal considera que no siempre resultaría una gestión más eficiente resolver el contrato de producción por baja audiencia

ya que, en ocasiones, la resolución no tendría resultados económicos y, otras veces, la audiencia del programa no dependía de los trabajos realizados por la productora sino de las condiciones de emisión en la cadena. Sobre esta cuestión, la falta de concreción de algunos elementos que debían recogerse en los contratos-programa impedía definir el modelo de gestión orientado a la racionalización de costes determinando el *share* de cada franja de emisión o el coste de la producción requerida para ello en el marco del cumplimiento de servicio público, entre otros aspectos (puntos 2.99 y 2.100).

**3.9.** La CRTVE en ningún caso ha utilizado la potestad de auditar, en los términos que considerase conveniente, los procesos de producción contratados con productoras, aunque una de las recomendaciones del anterior Informe del Tribunal señalaba que se deberían potenciar los procedimientos de control de la producción contratada con terceros con objeto de optimizar la eficiencia de sus gastos, mediante la auditoría de la ejecución de los contratos de producción. No obstante, el procedimiento de liquidación de las producciones audiovisuales seguido por la CRTVE fue completamente modificado tras la aprobación de la Instrucción sobre Directrices para la liquidación de gastos 3/2017, aprobada el 25 de mayo de 2017, con el objetivo de garantizar con un nivel de control suficiente que el coste de las compras asumido por la CRTVE es el adecuado y como resultado de ello se ha reforzado de manera notable el control de la producción contratada. Aun así, este Tribunal sigue considerando que con objeto de mejorar la eficiencia en la gestión, en algún caso la CRTVE podría conformar, para los aspectos de dicha producción que considerase oportuno, la emisión de un Informe de Procedimientos Acordados tal y como se aplica, a título de ejemplo, en el Real Decreto 988/2015 (punto 2.102).

**3.10.** Algunas emisiones de programas deportivos de elevados costes se emitían por el canal *Teledeporte*, lo que implicaba bajas audiencias y una potencial ineficiencia de esa gestión. No obstante, este Tribunal considera que, si bien es cierto que los costes de producción deberían guardar relación con su rentabilidad económica o social y que en el caso de la producción deportiva no parece eficiente adquirir derechos de elevados precios y emitirlos en franjas o cadenas de bajas audiencias, la rentabilidad social y el coste de oportunidad de determinadas producciones deportivas son cuestiones que deberían haberse definido y cuantificado en los contratos-programa, siempre que ello redundase en la prestación de las obligaciones de servicio público de forma eficiente. Por ello, la falta de aprobación de los contratos-programa incidía directamente en la determinación de la rentabilidad social de la producción deportiva (puntos 2.109 y 2.110).

**3.11.** La auditoría interna en ocasiones detectó presencias publicitarias en programas deportivos sin estar soportadas en contrato. La CRTVE tenía prohibida la obtención de ingresos por publicidad, por lo que debía extremar la vigilancia para evitar incurrir en conductas sancionables. Para evitar la presencia de emisiones publicitarias no autorizadas, la CRTVE disponía de diferentes medios para evitarlas, entre otros los visionados previos y el control directo por el productor ejecutivo del programa. A partir de 2016, se iniciaron contactos con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para conocer sus criterios generales y de interpretación en casos dudosos, y poder actuar de acuerdo a sus recomendaciones, con objeto de evitar posibles expedientes sancionadores por publicidad no autorizada (puntos 2.108 a 2.114).

**3.12.** El cálculo de la tasa de los recursos técnicos, requería del mantenimiento de un inventario actualizado y fiable. Por ello la existencia de bienes desconocidos o trasladados en los centros territoriales, bajas sin deducir, o elementos que no constaban en los inventariados incidía en las tasas internas. La CRTVE ha mejorado en el control de inventario, por lo que no se producen dichas disfuncionalidades como consecuencia de la falta de control de recursos técnicos, y se está llevando a cabo una subclasificación de los recursos técnicos, agrupándolos en medios primarios, (los que eran relevantes para la producción) y secundarios (medios de uso muy esporádico) (puntos 2.131 y 2.132).

**3.13.** La producción de informativos hasta el ejercicio 2016 presentaba una disfuncionalidad entre los requerimientos de la aplicación informática Sistema de Gestión de Producción Propia (SGPP) y la necesaria agilidad para cubrir determinados eventos informativos, de forma que no podían



cumplimentar adecuadamente los requisitos establecidos en el diseño del proyecto y se producían diferencias en cuanto al seguimiento e imputación de los costes en los programas informativos de noticias en tiempo real. La CRTVE, durante el ejercicio 2017, implantó una nueva aplicación informática para sustituir a SGPP, el Sistema Integrado de Producción, que se encontraba en fase de pruebas durante los trabajos de fiscalización y que, entre otras mejoras, debe permitir superar estas disfuncionalidades (puntos 2.133 a 2.135).

**3.14.** Hasta el ejercicio 2013, la adquisición de derechos de emisión de producciones asociadas, derechos de antena y coproducciones carecía de normativa interna específica que regulase las tareas relacionadas con la recepción, registro, análisis, valoración y aprobación o desestimación de proyectos vinculados con la obligación de inversión en cinematografía, lo que suponía una debilidad de control interno. También incidía en que en algunos procesos de valoración de proyectos de cine no siempre quedaban documentadas las decisiones tomadas; no se explicitaban los objetivos de cobertura de los criterios de servicio público en la fase de selección de los proyectos; y no siempre se daban de alta los derechos de comunicación pública en la aplicación Sistema de Gestión de derechos, y tampoco los derechos de comercialización negociados. Estas deficiencias se han subsanado tras la aprobación de la Norma interna 5/2013, que supuso la resolución de la mayor parte de las debilidades de control interno, afectando plenamente al período fiscalizado. (puntos 2.156 y 2.157).

**3.15.** La inversión en cinematografía de la CRTVE se efectuaba a través de un Plan de Actuación Cinematográfica que había de ajustarse a lo establecido en el Mandato-marco, así como a lo estipulado en cada contrato-programa, por lo que su falta de aprobación ha incidido sobre esta área de gestión de la producción y, además, para la elaboración y aprobación de cada contrato-programa de la CRTVE, el Consejo de Administración debía someter a valoración, revisión o modificación, en su caso, aspectos significativos como eran: a) la adecuación de las inversiones a los objetivos previstos en materia de programación y soportes; b) los resultados de la explotación comercial de las inversiones realizadas y c) la gestión del cine de TVE (puntos 2.160 y 2.161).

**3.16.** Todos los proyectos de inversión cinematográfica seleccionados correspondientes a 2016 se adecuaron a la normativa interna de la CRTVE y cumplieron con los criterios de servicio público aprobados por el Consejo de Administración (punto 2.170).

**3.17.** Del análisis del informe de actividad de los recursos propios de producción se pone de manifiesto que en algunas unidades de producción puede producirse una cierta infrautilización de los activos (principales más secundarios) y que el grado de actividad de algunos recursos humanos ha sido decreciente en el período fiscalizado. Estos informes de actividad debieron traducirse en la adopción de decisiones sobre la gestión de los recursos propios tendente a su optimización (punto 2.187)

#### **III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ADECUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN PROPIA A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMÁTICOS**

**3.18.** La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, señala que la CNMC vigilará *“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”* y, por tanto, hasta el ejercicio 2014 no se ejercieron dichas funciones de supervisión por la autoridad audiovisual (punto 2.191).

**3.19.** En el *“Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de servicio público por la CRTVE y su financiación, año 2014”* emitido por la CNMC se concluyó que la CRTVE dio cumplimiento en el ejercicio 2014, con carácter general, a sus obligaciones de servicio público encomendadas en la normativa sectorial; si bien identificó diversos ámbitos que podían ser objeto de mejora (punto 2.194).

**3.20.** La CNMC manifestó que resultaba imprescindible la aprobación de los distintos instrumentos legislativos que sirvan de base para la prestación del servicio público en todos sus ámbitos y como herramientas para verificar el control del mismo. A este respecto, los contratos-programas, deberían incluir un sistema de indicadores, no solo de gestión, sino también de servicio público y calidad audiovisual, debiendo ser estos indicadores parámetros objetivamente cuantificables (punto 2.194).

### **III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ANTERIOR INFORME DEL TRIBUNAL, REFERIDAS A LA PRODUCCIÓN**

**3.21.** De las tres recomendaciones formuladas en el anterior Informe del Tribunal referidas a la producción de programas, una no ha sido atendida, la referida a la aprobación del contrato-programa, y dos se han atendido en su mayor parte implantando nuevas aplicaciones informáticas para subsanar las debilidades y efectuando modificaciones en la normativa interna que adecuaran los procedimientos a una gestión más eficiente y racional. Tan solo cabe mencionar que pese a las indudables mejoras de los procesos de control de las liquidaciones contratadas con productoras externas, continúa siendo conveniente utilizar la opción de auditar la ejecución de algunos contratos de producción, mediante técnicas de muestreo y en los términos que se considere conveniente por la CRTVE. Igualmente, la recomendación de establecer procedimientos directos y verificables para acreditar que la utilización de recursos ajenos para la producción de programas únicamente se efectuase en aquellos casos en los que no se dispusiese de recursos propios ha sido cubierta con la emisión del certificado de no disponibilidad de medios propios o idóneos como requisito previo a la contratación de recursos externos. Ahora bien, la mención en ellos a la falta de idoneidad de los recursos propios no puede quedar como un mero formalismo en el procedimiento, sino que debe concretarse en que los responsables de las áreas intervinientes adopten las medidas apropiadas a una gestión eficiente que permitan corregir la falta de idoneidad de los recursos propios en el futuro (puntos 2.206 a 2.211).

### **III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA DE 8 DE ABRIL DE 2014, REFERIDAS A LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS**

**3.22.** De los acuerdos adoptados mediante la Resolución, de 8 de abril de 2014, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al anterior Informe del Tribunal y referidas a la producción de programas, cabe señalar el siguiente grado de cumplimiento: (punto 2.212).

**3.23.** No se han atendido, en modo alguno y por ninguna de las partes intervinientes, los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta instando al Gobierno y a la CRTVE a aprobar y firmar el contrato-programa previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (punto 2.214).

**3.24.** La falta de aprobación del contrato-programa ha derivado en múltiples consecuencias que incidían sobre la gestión económica de la CRTVE y, singularmente, sobre la producción que realiza. Este incumplimiento se prolonga desde el año 2008 hasta la actualidad (puntos 2.215 a 2.218).

**3.25.** De los cuatro acuerdos adoptados por la Comisión Mixta instando a la CRTVE a adoptar diferentes medidas, han sido atendidas todas ellas, si bien este Tribunal considera que en dos de ellas la CRTVE debería profundizar en los ajustes y modificaciones emprendidos con objeto de mejorar la eficiencia de la gestión, como se ha expuesto en el subapartado II.6 (puntos 2.219 a 2.223).

#### IV. RECOMENDACIONES

**4.1.** Este Tribunal considera imprescindible que el Gobierno y CRTVE aprueben y suscriban el contrato-programa trienal aplicable a la Corporación previsto en la LRTTE, en el que habrán de concretarse los objetivos específicos para el cumplimiento de su función de servicio público y aspectos tan significativos como su financiación, los indicadores de gestión, de cumplimiento de servicio público y de calidad audiovisual, de forma que estos indicadores sean parámetros objetivamente cuantificables.

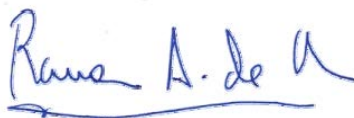
**4.2.** La CRTVE debería utilizar la información de los certificados de no disponibilidad de recursos propios y el propio informe de la actividad de los recursos propios incorporando análisis y propuestas que garanticen una gestión más eficiente y que evite la infrautilización de algunos de ellos.

**4.3.** Se considera conveniente que la CRTVE utilice la posibilidad prevista en los contratos con las productoras de auditar, mediante técnicas de muestreo, la ejecución de los contratos de producción en aspectos como la pertenencia de la productora a un grupo consolidado o las operaciones vinculadas en el desarrollo de la producción.

**4.4.** Sería necesario que CRTVE realizara estudios sobre audiencias y costes en cada franja de emisión, para incorporarlos a su propuesta de contrato-programa y definir el modelo de gestión de la CRTVE orientado a la racionalización de costes, considerando también la rentabilidad social y el coste de oportunidad de la programación.

Madrid, 31 de mayo de 2018

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón A. de M.", with a horizontal line underneath.

Ramón Álvarez de Miranda García



**ANEXOS**



## **RELACIÓN DE ANEXOS**

---

ANEXO I: DATOS DE PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN PROPIA ANALIZADOS

ANEXO II: PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN DEPORTIVA ANALIZADOS





CRTVE Producción propia

2014-2016

**ANEXO I.-1/2**

**DATOS DE PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN PROPIA ANALIZADOS**

**(euros)**

<b>P2211058</b>	<b>Año</b>	<b>Duración (horas)</b>	<b>Coste programa (sin IVA)</b>	<b>Emisiones</b>	<b>Audiencia media</b>	<b>Share %</b>	<b>Share Objetivo</b>	<b>Diferencia</b>
Temporada 6	2014	18,16	644.080,00	13	3.907.260	21,25	18	3,25
Temporada 7	2015	11,53	644.080,00	8	2.473.130	13,29	18	(4,71)
Temporada 8	2015	19,12	626.896,54	13	2.339.260	12,71	18	(5,29)
Temporada 9	2016	17,8	610.310,96	13	2.472.770	15,35	14	1,35
				<b>47</b>	<b>2.825.480</b>	<b>15,85</b>		
<b>P2229173</b>	<b>Año</b>	<b>Duración (horas)</b>	<b>Coste programa (sin IVA)</b>	<b>Emisiones</b>	<b>Audiencia media</b>	<b>Share %</b>	<b>Share Objetivo</b>	<b>Diferencia</b>
1ª temporada	febrero 2015	1,61	393.035,18	2	2.774.480	14,80	16	(1,20)
1ª temporada	marzo 2015	3,24	294.776,37	4	2.678.720	14,62	16	(1,38)
1ª temporada	abril 2015	2,41	294.776,37	3	2.173.480	12,44	16	(3,56)
1ª temporada	mayo 2015	3,99	294.776,37	5	1.862.210	11,74	16	(4,26)
1ª temporada	junio 2015	1,58	294.776,37	2	1.616.760	10,63	16	(5,37)
2ª temporada	febrero 2016	2,64	393.057,75	4	2.205.870	11,77	14	(2,23)
2ª temporada	marzo 2016	2,22	393.057,75	3	2.022.440	11,37	14	(2,63)
2ª temporada	abril 2016	2,59	393.057,75	3	1.923.640	10,97	14	(3,03)
				<b>26</b>	<b>2.153.330</b>	<b>12,36</b>		
<b>P2211122</b>		<b>Duración (horas)</b>	<b>Coste programa (sin IVA)</b>	<b>Emisiones</b>	<b>Audiencia media</b>	<b>Share %</b>	<b>Share Objetivo</b>	<b>Diferencia</b>
2015			54.119,57	179	638.520	6,27	10	(3,73)
2016			51.140,66	866	53.210	6,01	10	(3,99)
2017			51.140,30	188	13.300	6,10	10	(3,90)
				<b>493</b>	<b>625.540</b>	<b>6,11</b>		
<b>P2211136</b>	<b>Mes Emisión</b>	<b>Duración (horas)</b>	<b>Coste programa (sin IVA)</b>	<b>Emisiones</b>	<b>Audiencia media</b>	<b>Share %</b>	<b>Share Objetivo</b>	<b>Diferencia</b>
2016	septiembre	3,51	649.845,76	3	1.657.920	9,97	12,3	(2,33)
2016	octubre	5,78	649.845,76	5	1.613.540	10,38	12,3	(1,92)
2016	noviembre	1,17	649.845,76	1	1.609.000	9,90	12,3	(2,40)
				<b>9</b>	<b>1.627.920</b>	<b>10,18</b>		

CRTVE Producción propia

2014-2016

ANEXO I.-2/2

**DATOS DE PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN PROPIA ANALIZADOS**

**(euros)**

<b>P2211123</b>	<b>Año</b>	<b>Duración (horas)</b>	<b>Coste programa (sin IVA)</b>	<b>Emisiones</b>	<b>Audiencia media</b>	<b>Share %</b>	<b>Share Objetivo</b>	<b>Diferencia</b>
	2015		52.723,11	187	930.570	8,14	10	(1,86)
	2016		49.239,87	237	1.025.390	9,61	10	(0,39)
				<b>424</b>	<b>990.340</b>	<b>8,63</b>		
<b>P2223015</b>	<b>Año</b>	<b>Duración (horas)</b>	<b>Coste programa (sin IVA)</b>	<b>Emisiones</b>	<b>Audiencia media</b>	<b>Share %</b>	<b>Share Objetivo</b>	<b>Diferencia</b>
1ª Temporada	2013	22,22		13	3.478.870	18,79	14	4,79
2ª Temporada	2014	32,4	251.170,82	15	3.192.380	19,53	14	5,53
3ª Temporada	2015	30,85	321.707,58	13	3.097.830	19,96	14	5,96
4ª Temporada	2016	33,18	344.927,68	13	3.084.490	20,80	14	6,80
5ª Temporada	2017	37,33	371.267,84	13	2.516.180	18,50	14	4,50
1ª J Temporada	2013	7,89	423.720,34	4	3.490.180	18,16	14	4,16
2ª J Temporada								
2ª J Temporada	2014	13,41	399.249,95	6	2.850.840	16,71	14	2,71
3ª J Temporada	2015	15,86	467.329,62	6	2.361.300	15,60	14	1,60
4ª J Temporada	2016	15,77	483.100,93	6	2.500.490	17,11	14	3,11
1ª C Temporada	2016	16,21	469.708,58	6	3.283.680	25,48	14	11,48
				<b>95</b>	<b>2.968.180</b>	<b>19,21</b>		
<b>P2222077</b>	<b>Mes Emisión</b>	<b>Duración (horas)</b>	<b>Coste programa (sin IVA)</b>	<b>Emisiones</b>	<b>Audiencia media</b>	<b>Share %</b>	<b>Share Objetivo</b>	<b>Diferencia</b>
2015	julio	7,62	225.057,23	4	1.250.350	9,00	12	(3,00)
2015	agosto	11,13	225.057,23	5	1.232.970	10,18	12	(1,82)
				<b>9</b>	<b>1.240.030</b>	<b>9,66</b>		

**PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN DEPORTIVA ANALIZADOS**

**(euros)**

<b>AÑO</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>IMPORTE</b>
2014	P2443014	30.439.187
2014	P2463329	22.096.053
2014	P2463379	22.096.053
2014	P2463376	9.848.526
2014	P2463371	4.436.690
2014	P2463391	4.436.690
2014	P2460359	4.242.537
2014	P2469087	2.964.500
2014	P2454356	1.140.044
2015	P2463379	18.421.053
2015	P2463408	13.134.789
2015	P2463438	5.250.000
2015	P2469175	3.387.474
2015	P2469147	2.625.000
2015	P2463441	2.095.846
2015	P2463442	1.034.768
2016	P2463459	8.538.126
2016	P2443022	50.379.037
2016	P2463441	3.155.984
2016	P2463438	2.960.526
2016	P2469207	2.625.000
2016	P2469246	1.806.063
2016	P2463442	1.267.053



## **ALEGACIONES FORMULADAS**

---



#### **RELACIÓN DE ALEGANTES**

---

- **EXPRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A.**
- **PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A.**





**EXPRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A.**



## AL TRIBUNAL DE CUENTAS



TRIBUNAL DE CUENTAS  
Registro General  
ENTRADA (JOG)  
Nº Reg 2293 /RG 20499  
4-4-2018 11:39:09

Leopoldo González-Echenique Castellanos de Ubao, en mi condición de ex presidente de la Corporación Radio Televisión Española S.A.U. (CRTVE), respetuosamente comparezco y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que he recibido el Anteproyecto de Informe de Fiscalización de la Producción Propia de la CRTVE, ejercicios 2014 a 2016, dando traslado para formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes relativos al periodo al que se refieren las actuaciones fiscalizadoras.

Que, efectivamente, fui presidente de la CRTVE durante el periodo comprendido entre el 29 de junio de 2012 y el 25 de septiembre de 2014, estando por tanto el periodo comprendido entre los días 1 de enero y 25 de septiembre de 2014 incluido en el ámbito temporal al que se refieren las actuaciones fiscalizadoras seguidas por el Tribunal al que tengo el honor de dirigirme.

Que, sin embargo, habida cuenta del periodo transcurrido desde el fin del periodo fiscalizado durante el cual fui presidente del consejo de administración de la CRTVE, no me resulta posible hacer alegaciones precisas y concretas al contenido del Anteproyecto de Informe sin acceder a la documentación que obra en los expedientes de contratación objeto de las actuaciones fiscalizadoras, siendo éstos expedientes muy numerosos y estando compuestos de un ingente volumen de documentos e información.

Que no dispongo de dicha documentación en la medida en que, lógicamente, ésta se encuentra depositada y custodiada las dependencias de la CRTVE.

Que, no obstante lo anterior, a pesar de mi limitada intervención en un número también muy limitado de expedientes de contratación objeto de fiscalización, no me consta que se haya cometido ninguna irregularidad ni se haya incurrido en defectos formales en la tramitación y ejecución de la contratación llevada a cabo por la CRTVE.

Que me consta que la CRTVE está analizando el Anteproyecto de Informe, elaborando las alegaciones y preparando la documentación necesaria de apoyo relativa a la materia fiscalizada, razón por la que es de suponer que la Corporación remita dentro del plazo conferido al efecto.

Que, en virtud de lo anterior, teniendo en cuenta al tiempo transcurrido y la imposibilidad de disponer de la documentación necesaria para elaborar mis propias alegaciones y aportar la oportuna documentación, no puedo formular alegaciones concretas ni aportar documentación adicional más allá de la constancia antes mencionada referida a la regularidad y respeto del ordenamiento aplicable en la actividad contractual llevada a cabo por la CRTVE.

En Madrid a 3 de abril de 2018.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Fdo: Leopoldo Glez.-Echenique Castellanos de Ubao

**DEPARTAMENTO FINANCIERO Y DE FUNDACIONES Y OTROS ENTES ESTATALES.-  
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN.- TRIBUNAL DE CUENTAS**

**PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A.**



Madrid, 12 de abril de 2018

## TRIBUNAL DE CUENTAS

D. Javier Medina Guijarro - Consejero

Sección de Fiscalización

Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales

C/. Fuencarral, 81

28010 Madrid.



TRIBUNAL DE CUENTAS  
Registro General  
ENTRADA (JOG)  
Nº Reg 2539 /RG 22510  
12-4-2018 13:07:57

Estimado Sr.:

En base al escrito de ese Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales, de fecha 21 de marzo de 2018, Nº Reg. 2513 / RG 2640, le acompaño, en tiempo y forma, las alegaciones al Anteproyecto de "Informe de fiscalización de la producción propia de la Corporación de Radio y Televisión Española SA, ejercicios 2014 a 2016".

Atentamente,

  
**rtve**  
SUBDIRECCIÓN CONTABILIDAD  
FACTURACIÓN Y FISCAL

José Aceituno Galaso

Subdirector de Contabilidad, Facturación y Fiscal





## Alegaciones al anteproyecto de informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas a la producción propia de la Corporación RTVE durante el periodo 2014 a 2016.

## **ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN A LA PRODUCCIÓN PROPIA DE LA CORPORACIÓN RTVE REALIZADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

A continuación, se exponen las alegaciones de Corporación Radiotelevisión Española al anteproyecto de informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas a la producción propia de la Corporación RTVE durante el periodo 2014 a 2016, correspondientes a distintos puntos incorporados en los resultados de la fiscalización, con el objeto de que sean tenidos en cuenta en el informe definitivo:

### **II.3 ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EFECTUAR EL SEGUIMIENTO, GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE PROGRAMAS**

#### **2.76 (página 17)**

Los datos que se incluyen como “costes de la producción propia de programas” en realidad se corresponden con producciones del Área de Producción de Programas, y no al total de producción propia de TVE, cuyas cifras también se recogen correctamente en el cuadro nº 5 del Informe (página 14). Consideramos que sería más claro modificar la nomenclatura de esa categoría de la tabla para evitar posibles interpretaciones erróneas de la información.

En el cuadro nº 6 ocurre algo similar. Los datos recogidos de producción interna sólo corresponden a los programas gestionados por Área de Producción de Programas de TVE, sin considerar la producción interna del resto de Áreas de producción (Informativos, Deportes, etc.). Siendo correcta la información, una lectura literal de dicho cuadro podría inducir a error.

## 2.83 (página 21)

Se incorpora en el Informe el cuadro nº 8 "Muestra de contratos de producción de programas" en el que, como consecuencia de haber tomado como referencia los importes totales del cuadro nº 6, se ha trasladado el dato "Total producción programas" que, como se ha explicado en la alegación anterior, se corresponde exclusivamente con el total de la producción del Área producción de programas de TVE, que es una de las unidades organizativas de producción. Además, se han tomado de forma invertida las cifras de los ejercicios 2014 y 2016. Como consecuencia de lo expuesto, los porcentajes indicados en el cuadro tendrían que adaptarse y sería deseable que se utilizase una terminología distinta para evitar posibles interpretaciones erróneas de la información.

Los datos correspondientes a costes de producción totales de televisión para ese periodo están reflejados en los cuadros 4 y 5 del Informe de forma clara. Si se deseara establecer un porcentaje sobre el coste de producción de programas durante el periodo fiscalizado debiera referenciarse estos cuadros.

## 2.96 (página 23)

El contrato referido en este apartado no incluía la citada cláusula de suspensión de la producción en caso de obtener bajos índices de audiencia porque, según el plan de producción anexo al propio contrato, la serie estaría producida en su totalidad antes del inicio de su emisión, de forma que dicha cláusula, de haberse incluido, habría sido inaplicable. Puede observarse que en la estipulación 6ª del contrato de producción se establece como fin de grabación en febrero 2016, mientras que la emisión tuvo lugar en septiembre 2016.

## 2.120 (página 28)

En marzo de 2017 se incorporó en la *Norma 2/2013 sobre contratación, almacenes e inmovilizado de la Corporación RTVE* la obligatoriedad de exigir la acreditación de la propiedad de los derechos a las empresas cedentes.

## 2.142 (página 32)

El importe correspondiente a las existencias de programas informativos en curso al cierre del ejercicio 2016 ascendió a 803.202,30€. No hemos sabido identificar el dato de 8.681.501€ que figura en el Informe.

## IV.2 (página 55)

La recomendación 6.6, referente a la necesidad de establecer procedimientos en el expediente de contratación que permitieran acreditar la utilización de recursos ajenos para la producción de programas en los casos en que no se disponga de recursos propios, ya ha sido plenamente considerada y corregida. Con ese fin, con efectos desde fecha 30 de enero 2015, se modificó la *Norma 2/2013 sobre contratación, almacenes e inmovilizados de la Corporación RTVE*, incluyendo la obligatoriedad de acompañar a la propuesta de contratación con un informe elaborado por la Dirección competente sobre la falta de disponibilidad o de idoneidad de medios propios para acometer la producción correspondiente.

Ese informe supone una certificación de la no disponibilidad o idoneidad, mientras que los procedimientos para llevar a cabo una gestión más eficiente de los recursos propios se desarrollan en un entorno distinto, dentro de las tareas propias de las áreas de gestión de la Producción y de los Medios de TVE, desde las cuales se mantiene una política de fomentar el máximo aprovechamiento de los recursos y adecuación del personal a las tareas que sea preciso desarrollar.



En este sentido, se han tomado medidas como la unificación personal de televisión y radio de Centros Territoriales, de forma que se obtengan sinergias en el desarrollo de su actividad, se han flexibilizado los traslados del personal, se han implementado los procesos de formación en nuevas tecnologías, etc... El objetivo final de todas estas medidas es fomentar un mayor aprovechamiento de los recursos propios y la mejora de la eficiencia.

La adecuación de los medios disponibles a las necesidades de producción es un objetivo prioritario en la gestión de la producción propia. Sin duda, en estos últimos años, se han incorporado medidas que posibiliten avances en este sentido y que serán potenciadas de aquí en adelante, aprovechando el capital humano de la Corporación y la disponibilidad de recursos técnicos para continuar realizando producciones de calidad.

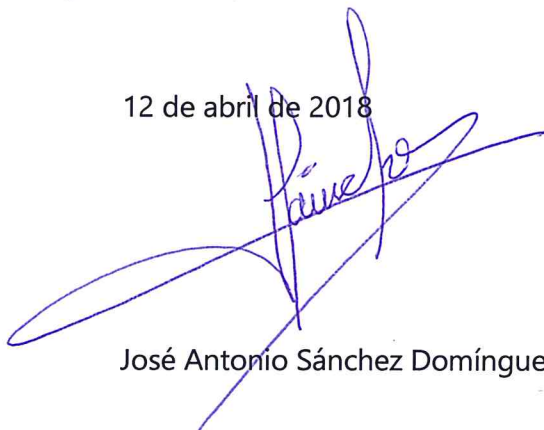
#### IV.3 (página 55)

La aprobación de la *Instrucción 3/2017 sobre Directrices para la liquidación de gastos* ha supuesto un avance la clarificación de los procedimientos de control de la producción contratada con, impulsando la gestión eficiente y la adecuación de los gastos a los procesos de producción de los contenidos conforme a lo establecido en los acuerdos suscritos con las productoras.

Las opciones reseñadas en esta recomendación, como la posibilidad de auditar diversos aspectos de la ejecución de los contratos, son posibilidades a las que la Corporación RTVE no renuncia (de hecho, se incorpora tal circunstancia en las condiciones de los contratos de producción).

Hasta la fecha, los controles que se han llevado a cabo se consideran suficientes para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y la utilización adecuada de los recursos asignados a las producciones contratadas.

12 de abril de 2018



José Antonio Sánchez Domínguez Presidente