

Resolución de 30 de noviembre de 1999, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de Fiscalización Selectiva de la Gestión Financiera del Ente Público Radiotelevisión Española (RTVE), ejercicio 1995.

INFORME

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE PÚBLICO RTVE EJERCICIO 1995

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la 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 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión de 29 de septiembre de 1998, el Informe de fiscalización del Ente Público RTVE, ejercicio 1995. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria. El Pleno del Tribunal ha acordado también trasladar este Informe al Gobierno correspondiente, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- I.1 Iniciativa del procedimiento y ámbito de la fiscalización.
- I.2 Marco normativo.
- I.3 Esquema organizativo.
- I.4 Trámite de alegaciones.

II. LA FINANCIACIÓN DEL GRUPO RTVE.

- II.1 Estructura financiera de RTVE a 31 de diciembre de 1995.
- II.2 Evolución histórica.
- II.3 Expectativas de futuro.
- II.4 La financiación de los sistemas públicos de radiodifusión en los principales países europeos.

III. LA GESTIÓN FINANCIERA DE RTVE EN 1995.

- III.1 Análisis de los procedimientos utilizados.
 - III.1.1 Sometimiento a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
 - III.1.2 Normativa interna.
- III.2 Análisis de las operaciones de financiación externa.
 - III.2.1 Evolución de la financiación ajena.
 - III.2.2 Representación contable.
- III.3 Operaciones con productos derivados.
 - III.3.1 Operaciones vinculadas a la emisión de bonos de diciembre de 1992.
 - III.3.2 Operaciones vinculadas al préstamo sindicado Bank of America de diciembre de 1993.

- III.3.3 Operaciones vinculadas a la emisión de obligaciones serie A de 1994.
- III.3.4 Comentario general.

III.4 Problemática del IVA.

IV. CONCLUSIONES.

- IV.1 Respecto a la financiación del Grupo RTVE.
- IV.2 Respecto a la gestión financiera de RTVE.

V. RECOMENDACIONES.

- Relación de siglas y abreviaturas utilizadas en el Informe.
- Índice de cuadros.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Iniciativa del procedimiento y ámbito de la fiscalización

La fiscalización selectiva de la gestión financiera del Ente Público Radiotelevisión Española, ejercicio 1995, se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1997, aprobado por el Pleno en su sesión del 28 de noviembre de 1996, a iniciativa del propio Tribunal.

Los objetivos del trabajo realizado, de acuerdo a las directrices técnicas aprobadas por el Pleno el 20 de marzo de 1997, han sido los siguientes:

1. Comprobación del cumplimiento de la normativa legal aplicable a las operaciones realizadas en el ámbito de la gestión financiera del Ente.
2. Comprobación de la adecuación de los estados contables representativos de la gestión financiera a los principios y criterios contables de aplicación a los mismos.
3. Verificación de la existencia y el funcionamiento efectivo del control interno en el área de la gestión financiera.
4. Comprobación de la existencia de una adecuada planificación estratégica de la gestión financiera, con especial incidencia en el análisis de la evolución futura del endeudamiento, en orden a determinar las necesidades de financiación y la previsión de su cobertura.
5. Análisis de los presupuestos de tesorería y su realización, con especial incidencia en el coste de los recursos captados y la retribución de los disponibles, en orden a determinar su adaptación a los principios de economía y eficiencia.

La fiscalización se ha realizado analizando todos los aspectos necesarios para evaluar la gestión financiera desde la perspectiva de la legalidad, de la eficacia y de la eficiencia. Se trata, pues, de una fiscalización integrada, selectivamente orientada al área de la gestión financiera.

El periodo fiscalizado se refiere al ejercicio 1995, sin perjuicio de extenderse a momentos anteriores o posteriores cuando ha sido necesario para alcanzar los objetivos marcados.

No se han presentado limitaciones a la realización del trabajo fiscalizador, habiéndose recibido una colaboración adecuada por parte de la Entidad.

I.2 Marco normativo

El Ente público Radiotelevisión Española (RTVE) tuvo su origen en la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la radiodifusión y televisión, que lo configuró como el órgano a través del cual se ejercerían las funciones que corresponden al Estado como titular de los servicios públicos de radiodifusión y televisión. Se estableció que el servicio público de radiodifusión se gestionaría por las Sociedades estatales Radio Nacional de España (RNE) y Radiocadena Española, esta última posteriormente absorbida por la primera en el proceso de fusión establecido por el Real Decreto 895/1988, de 20 de julio, mientras que el servicio público de televisión se gestionaría por la Sociedad estatal Televisión Española (TVE). La integridad del capital de dichas Sociedades estatales se asignó al Ente público.

En dicho texto legal se configura, pues, un esquema de control global del Grupo por RTVE, concebido como Entidad de Derecho público sometida exclusivamente al Estatuto y sus disposiciones complementarias, en el que se integran TVE y RNE, sociedades regidas por el Derecho privado sin más excepciones que las recogidas en el Estatuto.

En el ámbito organizativo, RTVE se estructuró a efectos de funcionamiento, administración general y alta dirección en los siguientes órganos: Consejo de Administración, Dirección General y Consejos asesores de las Sociedades estatales. Estos últimos no se han desarrollado hasta el momento de redacción del presente Informe. Se previó en la Ley 4/1980 que las Sociedades estatales fueran gobernadas por un Administrador único, condición que recaería en los Directores de los medios designados por el Director general de RTVE, previa notificación al Consejo de Administración.

En el ámbito presupuestario, el Estatuto estableció que el de RTVE se ajustara a lo previsto en la Ley General Presupuestaria y que las Sociedades estatales elaboraran presupuestos separados, que se adjuntarían a los Generales del Estado, para su aprobación por las Cortes Generales.

En el ámbito de la financiación, el Estatuto previó que RTVE se financiase con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y mediante los ingresos y rendimientos de las actividades que realizara. Para RNE previó que su financiación se efectuara mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado e ingresos comerciales propios. En el caso de TVE se delimitó la financiación mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, la comercialización y venta de sus productos, una participación limitada en el mercado de la publicidad y, en su caso, mediante una tasa o canon sobre la tenencia de receptores.

En su disposición transitoria 4.^a, el Estatuto determinó la integración, como servicios comunes adscritos a RTVE, de la red de difusión, posteriormente desglosada e integrada en el Ente público RETEVISION, del Instituto de Radio y Televisión Española (IORTV) y de la Orquesta y Coros de RTVE.

I.3 Esquema organizativo

Desde la perspectiva de los objetivos del presente trabajo resulta necesario efectuar una descripción del esquema organizativo seguido por el Grupo RTVE, en tanto constituye elemento esencial para la comprensión de los estados financieros del Ente público.

El modelo legal descrito con anterioridad configura a RTVE como la sociedad «holding» de RNE y TVE. Su plasmación organizativa decantada a lo largo del tiempo, y en vigor en el ejercicio fiscalizado, se basa en la acumulación entre las competencias del Ente de un conjunto de funciones que superan las propias de una mera dirección corporativa. Quizás la más peculiar sea la gestión comercial de TVE incluyendo la venta de espacios publicitarios, gestión de derechos, etc. Según este planteamiento, RTVE es el único facturador al mercado de productos del Grupo, contabilizando entre sus adquisiciones la realización de programas de radio y televisión que le facturan RNE y TVE.

Como reiteradamente se ha señalado en anteriores Informes de este Tribunal, la fijación del precio de cesión entre las Sociedades y el Ente se realiza, no con criterios de precios de mercado, sino en función del coste incurrido por las Sociedades estatales para la producción de tales programas, medido en términos del conjunto de sus gastos. A través de este procedimiento dichas Sociedades presentan unos resultados equilibrados, tras pasando al Ente la diferencia entre la cifra de negocios y los costes globales del Grupo. Este sistema comporta que las pérdidas se produzcan y acumulen en el Ente, que no se ve sometido a las previsiones de la legislación mercantil vigente respecto a reducciones obligatorias de capital o exigencia de disolución, como ocurriría en el caso de que las pérdidas fueran contabilizadas en sociedades anónimas, como RNE y TVE. Ello ha permitido diferir en el tiempo la solución económica a través de mecanismos financieros de soporte de las pérdidas acumuladas, posibilitados por la naturaleza pública del Ente. Ahora bien, tal planteamiento lleva aparejado costes tales como los que se derivan del tratamiento de las operaciones intergrupo por Impuesto sobre el Valor Añadido, que son analizados más adelante por su interés desde la perspectiva de la financiación.

En cualquier caso es preciso señalar que, debido a tal esquema organizativo y de funcionamiento, en las cuentas anuales de RTVE se resume la problemática global del Grupo. Sus problemas de financiación son consecuencia de los del conjunto de las actividades, fundamentalmente las que se refieren a la televisión.

I.4 Trámite de alegaciones

Las actuaciones practicadas en el presente procedimiento fiscalizador se han puesto de manifiesto al actual responsable y al que lo fue durante el periodo fiscalizado del Ente público RTVE, a efectos de que formularan las alegaciones y presentasen los documentos y justificaciones que estimaran pertinente.

Tras la solicitud y concesión de prórroga, se recibieron en plazo las alegaciones formuladas por los ser-

vicios del Ente y trasladadas por el Director Gerente del Grupo que se acompañan al presente Informe. No ha formulado alegación alguna el que fue responsable del Ente público durante el periodo al que se refiere la fiscalización.

Analizadas las alegaciones recibidas, se han incorporado al texto cuantas modificaciones se han considerado necesarias en los casos en que se han aceptado.

II. LA FINANCIACIÓN DEL GRUPO RTVE

II.1 Estructura financiera de RTVE a 31/12/95

La estructura financiera del Ente al cierre del ejercicio fiscalizado, comparada con la del ejercicio anterior, se recoge esquematizada en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 1
Estructura financiera de RTVE
(En millones de pesetas)

CONCEPTO	31/12/95	31/12/94
Inmovilizado	38.915	38.261
Gastos a distribuir varios ejercicios	7.679	9.507
Activo circulante	55.608	59.799
TOTAL ACTIVO	102.202	107.567
Fondos propios	-194.142	-200.071
Subvenciones de capital	167	936
Provisiones riesgos y gastos	3.447	3.512
Acreeedores a largo plazo	177.517	216.458
Acreeedores a corto plazo	115.213	86.732
TOTAL PASIVO	102.202	107.567

Como se deduce del cuadro, la situación de RTVE es de quiebra técnica, con unos fondos propios negativos por un importe cercano al doble del valor de sus activos, compensados por una financiación ajena próxima al triple del valor de sus activos y un fondo de maniobra igualmente negativo. Esta situación es consecuencia de la evolución histórica del Ente y para ser valorada es preciso tener en cuenta las expectativas de futuro del mismo, como se hace a continuación.

II.2 Evolución histórica

Desde su nacimiento en 1956, la televisión pública española se separó del modelo de financiación generalizado entre las restantes televisiones europeas que, con excepción de la BBC británica, aparecieron entre 1949 y 1960. En todas ellas la financiación se basaba en el establecimiento de tasas a pagar por los usuarios, complementada en algunos casos con ingresos derivados de la emisión de publicidad (Francia, Holanda, Italia y Alemania). El modelo español se diferenció al hacer depender la financiación de la publicidad, complementada por subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Como ya se ha señalado, si bien el Estatuto de 1980 preveía la posibilidad del establecimiento de tasas como forma de financiación de TVE, dicha opción no se ha seguido hasta el momento presente, observándose en el periodo posterior a su promulgación los siguientes hechos históricos que han tenido efecto sobre la situa-

ción económica del Grupo y, por ende, sobre las necesidades de financiación del mismo:

— En 1983 se aprueba la Ley 46, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, que autoriza el funcionamiento de las televisiones autonómicas, rompiendo el monopolio de TVE en el mercado de la publicidad a través de ese medio.

— El 19 de mayo de 1989, mediante el Real Decreto 545, se aprueba el Estatuto del Ente público RETEVISIÓN, que determina el traspaso, sin contraprestación, por parte de TVE de la Red Técnica de Televisión. El efecto económico de tal decisión supuso la sustitución de una serie de gastos propios de explotación por el pago a RETEVISIÓN de los servicios prestados, de acuerdo con las tarifas establecidas. Por tanto, el efecto sobre la cuenta de resultados quedó determinado por la diferencia entre dicha facturación y los gastos de explotación anteriormente soportados. Según la estimación efectuada por el Plan Estratégico para el Grupo RTVE 1996-2000, este efecto, para los ejercicios reseñados, fue de la siguiente magnitud:

Cuadro n.º 2
Incremento de la facturación de RETEVISIÓN
sobre los gastos de explotación
(En millones de pesetas)

1990	1991	1992	1993	1994
5.464	6.085	4.069	4.385	3.630

— El 25 de enero de 1989, en aplicación de lo establecido en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada y, de acuerdo con los resultados del concurso público convocado por la Secretaría General de Comunicaciones, comienzan las emisiones de las televisiones privadas concesionarias de la gestión indirecta del servicio público de televisión. En el texto de la Ley no se estableció ninguna contraprestación económica a las entidades concesionarias. Es indudable que la aparición de las televisiones privadas ha tenido una gran trascendencia en los ingresos del Grupo RTVE, al introducir una fuerte competencia por el mercado de la publicidad televisiva. La evolución temporal de los ingresos publicitarios puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 3
Evolución ingresos publicitarios
(En millones de pesetas)

	1990		1995		Diferencia cuotas
	Importe	%	Importe	%	
TVE	137.006	75,2	72.312	33,0	-42,2
Autonómicas	29.808	16,3	34.513	15,7	-0,6
Privadas	15.435	8,5	112.496	51,3	42,8
TOTAL	182.249	100,0	219.321	100,0	

Fuente: Observatorio audiovisual europeo. Anuario Estadístico 1997.

Como puede verse, la competencia de las televisiones privadas ha reducido en términos absolutos los

ingresos publicitarios en torno a los 65.000 millones de ptas. anuales, al disminuir en más de cuarenta puntos la cuota de mercado de TVE, pese a un incremento anual acumulativo del gasto en publicidad televisiva del 3,8%.

La influencia de las decisiones adoptadas en la regulación del mercado televisivo sobre la evolución económica del grupo RTVE puede verse en la siguiente serie histórica 1981-1992:

Cuadro n.º 4
Evolución resultados Grupo RTVE 1981 - 1992
(En millones de pesetas)

EJERCICIO	SUBVENCIONES EXPLOTACIÓN	INGRESOS	GASTOS	BENEFICIOS	PÉRDIDAS
1981	6.132	37.725	32.990	4.735	
1982	6.952	47.957	41.115	6.842	
1983		46.708	48.947		2.239
1984		57.215	56.304	911	
1985	42	67.910	66.364	1.546	
1986		97.149	84.277	12.872	
1987		130.536	103.562	26.974	
1988		166.808	133.786	33.022	
1989		201.747	166.600	35.147	
1990		189.028	208.265		19.237
1991		137.949	176.857		38.908
1992		108.033	184.633		76.600

Como se deduce del cuadro, la situación económica del Grupo conoció una etapa de gran prosperidad en el periodo 1981-1989, con un crecimiento de los ingresos del 23,3% anual acumulativo. El crecimiento de los gastos en el mismo periodo se situó en una tasa ligeramente inferior, el 22,4%, lo que permitió un fuerte crecimiento de la cifra de beneficios. En 1990, coincidiendo con la entrada en el mercado de las televisiones privadas, se produjo una radical modificación del esquema anterior, con una reducción de los ingresos, en el periodo 1989-1992, del 18,8% anual acumulativo. La reacción ante esta reducción de ingresos se produjo con un ejercicio de retraso, pues en 1990 el crecimiento de los gastos fue del 25%, si bien en los dos ejercicios siguientes se consiguió su reducción, lo que fijó la tasa anual acumulativa, para el periodo 1989-1992, en un crecimiento del 3,5%. La confluencia de ambas evoluciones determinó la aparición y el crecimiento de la cifra de resultados negativos.

Este cambio en la evolución económica determinó la variación de la estructura financiera del Grupo, que pasó de contar con importantes excedentes colocados en el mercado a ser demandante de recursos, con un endeudamiento importante y creciente. Así, se generaron endeudamientos por importes de 22.244 y 73.080 millones de ptas. en 1991 y 1992, respectivamente, situando la cifra acumulada en 95.324 millones al cierre de este último ejercicio. Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y 1993 autorizaron operaciones de crédito, a realizar por el Ente público y sus Sociedades estatales, por importes, respectivamente, de 53.523 y 47.803 millones de ptas.

En este marco tuvo lugar la negociación y firma del Contrato Programa entre el Estado y el Ente público RTVE de mayo de 1993, al que se ha hecho referencia en anteriores Informes de este Tribunal. El citado Contrato reguló las relaciones financieras entre el Estado y el Ente

público durante 1993, con la pretensión de constituir un medio que posibilitara la elaboración de un plan estratégico cuyo objetivo fuera el mantenimiento de una oferta viable de radio y televisión públicas.

Entre los compromisos adoptados por el Ente destacan, para el objeto del presente Informe, la determinación del cese de toda actividad publicitaria por parte de RNE, lo que implicó su total dependencia de la financiación del Estado, así como la obligación de impartir las directrices necesarias para elaborar, antes de noviembre de 1993, el plan estratégico del Grupo. Cabe señalar que, a la fecha de redacción de este Informe, dicho plan estratégico no ha sido aprobado, a pesar de haberse elaborado dos proyectos, presentados por dos equipos directivos diferentes.

El compromiso fundamental adoptado por el Estado consistió en la realización de las siguientes aportaciones económicas al Ente:

— 28.519 millones de ptas. para financiar las pérdidas de RNE, de la Orquesta y Coros de RTVE y del IORTV.

— Un máximo de 3.285 millones de ptas. como subvención para reestructuración de plantilla de RNE.

— Proposición en los Presupuestos Generales de 1994 de la asunción por el Estado de deuda del Ente público, por importe de 31.114 millones de ptas., correspondientes a las pérdidas incurridas en 1992 por RNE, la Orquesta y Coros y el IORTV.

En cumplimiento de los compromisos contraídos, el Real Decreto Ley 12/1993, de 2 de julio, concedió un crédito extraordinario, aplicado a subvencionar la explotación del Ente público, por el importe previsto de 31.804 millones de ptas. Adicionalmente, el mismo texto amplió la autorización concedida para la realización de operaciones de crédito al Ente público y sus Sociedades durante 1993, hasta un importe de 92.078 millones de ptas.

El esquema establecido en el Contrato Programa, que tuvo vigencia para el ejercicio de 1993, tiene la importancia de introducir, por un lado, una línea de justificación de las aportaciones y, por otro, de iniciar una práctica de actuación, la asunción de deuda, que se ha continuado con posterioridad. Así, se justifican las subvenciones como una ayuda al Ente público por las actividades que no generan ingresos significativos: las de RNE, a la que se había excluido de generar ingresos por publicidad, y las de la Orquesta y el IORTV. Según esta filosofía, podría deducirse «a sensu contrario» la exclusión de cualquier aportación a la actividad de televisión por ser generadora de ingresos publicitarios de cuantía considerable. Por otra parte, se inicia el proceso de asunción de deuda de RTVE por el Estado que permite reducir la cifra de endeudamiento incurrido por el Ente con la autorización gubernamental. Es de destacar que en el Contrato Programa esta asunción de deuda se basaba en el mismo criterio, al justificarse por el importe de las pérdidas producidas en el ejercicio anterior por los órganos no generadores de ingreso. Esta justificación ya no se efectúa en las posteriores asunciones de deuda.

La Ley 21/1993, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1994, en cumplimiento de lo establecido en el Contrato Programa, determinó una asunción de deuda por importe de 30.500 millones de ptas., al tiempo que autorizaba operaciones de crédito por 80.872 millones de ptas. En la línea descrita concedió subvenciones de explotación por 26.600 millones de ptas. La Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 autorizó operaciones de crédito por un montante de 90.693 millones de ptas. y determinó una asunción de deuda por el mismo importe, otorgando subvenciones por 26.300 millones de ptas.

La evolución de los resultados del Grupo, desde el momento en que empiezan a producirse las pérdidas hasta el ejercicio objeto del presente Informe, puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 5
Evolución resultados Grupo RTVE 1990 - 1995
(En millones de pesetas)

EJERCICIO	SUBVENCIONES EXPLOTACIÓN	OTROS INGRESOS	GASTOS	PÉRDIDAS
1990		189.028	208.265	19.237
1991		137.949	176.857	38.908
1992		108.033	184.633	76.600
1993	31.804	88.109	215.123	95.210
1994	26.600	71.830	190.829	92.399
1995	26.300	70.231	187.471	90.940
TOTAL	84.704	665.180	1.163.178	413.284

La evolución del endeudamiento, consecuencia del proceso continuado de pérdidas, se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 6
Evolución endeudamiento Grupo RTVE
(En millones de pesetas)

EJERCICIO	ENDEUDAMIENTO INCURRIDO	DEUDA ASUMIDA	ENDEUDAMIENTO VIVO
1991	22.244		22.244
1992	73.080		95.324
1993	103.173		198.497
1994	81.743	30.500	249.740
1995	90.616	90.693	249.663
TOTAL	370.856	121.193	

Fuente: RTVE: «Evolución Presupuestos de Explotación e Inversiones de 1981 a 1996».

El análisis de ambos cuadros permite observar la dualidad de grandes problemas que afectan al Grupo desde la perspectiva financiera. Mientras que el primero destaca el desequilibrio estructural entre los ingresos generados y los gastos incurridos, el segundo pone de manifiesto cómo el mantenimiento de esa situación durante un periodo prolongado de tiempo, al no afrontarse el problema económico y recurrir a la vía financiera para aplazarlo, ha originado una considerable acumulación de deuda.

La interrelación entre ambos aspectos del problema es estrecha, por cuanto las cifras de pérdidas y del endeudamiento necesario para financiarlas se ven incrementadas por los gastos financieros provocados por el mismo

endeudamiento. La evolución de tal magnitud para el conjunto del Grupo en el periodo 1991-1995 se recoge a continuación:

Cuadro n.º 7
Evolución gastos financieros
(En millones de pesetas)

EJERCICIO	GASTOS FINANCIEROS
1991	628
1992	7.041
1993	22.643
1994	18.956
1995	19.832
TOTAL	69.100

Pese a la importancia de los gastos financieros, no puede olvidarse que el origen del problema radica en el citado desequilibrio estructural entre ingresos y gastos, como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro, que recoge, para el conjunto del Grupo, las tasas de crecimiento anual del total de ingresos, excluidas subvenciones, y de los gastos no financieros.

Cuadro n.º 8
% Evolución anual de ingresos y gastos. Grupo RTVE

EJERCICIO	OTROS INGRESOS	GASTOS NO FINANCIEROS
1991	(27)	(15)
1992	(22)	1
1993	(18)	8
1994	(18)	(11)
1995	(2)	(2)

Como se observa, la reducción de ingresos no se ha visto compensada con una paralela reducción de los gastos, aun sin tener en cuenta los financieros. Destaca la situación en los ejercicios de 1992 y 1993 en que, con una reducción acumulada del 36% de los ingresos, se produjo un incremento acumulado del 9% de los gastos no financieros. Como se ha señalado en anteriores Informes de este Tribunal, tal situación se pretendió justificar por parte de los gestores en la necesidad de efectuar incrementos considerables de gastos para obtener cuotas de pantalla que permitieran garantizar un volumen de ingresos suficientes, dada la inexistencia de una financiación pública estable alternativa.

En resumen, la situación financiera de RTVE es consecuencia de un proceso prolongado de pérdidas, que se eleva a un total acumulado de 413.294 millones de ptas. en el periodo 1990-1995, el cual da lugar a un endeudamiento de financiación de 249.663 millones de ptas., pese a que en el periodo considerado el Grupo ha recibido apoyos estatales por importe global de 205.897 millo-

nes de ptas., de ellos 84.704 en subvenciones de explotación y 121.193 en asunción de deuda.

Por otra parte, dado que el final de la serie temporal presentada de endeudamiento puede originar confusión respecto a la posterior evolución del problema, es preciso hacer constar, con el carácter de hechos posteriores al periodo de la fiscalización, que la cifra de endeudamiento prevista por el Ente para finales de 1997 es de 444.124 millones de ptas., pese a la concesión de subvenciones de explotación en 1996 y 1997 por un importe total de 33.130 millones de ptas., y la asunción de deuda en 1996 por 110.693 millones de ptas.

II.3 Expectativas de futuro

La valoración de una situación de endeudamiento como la descrita exige un análisis de las posibilidades de devolución de los recursos ajenos obtenidos. Ello pasa por determinar la capacidad de generación de recursos excedentes que puedan ser aplicados al servicio de la deuda.

Como ya se ha señalado, en el momento de redacción del presente Informe no se ha aprobado el plan estratégico previsto en el Contrato Programa de mayo de 1993 que permitiera alcanzar el objetivo de mantenimiento de una oferta viable de radio y televisión públicas, con un plazo fijado para noviembre de 1993. No obstante, han sido elaborados los proyectos de «Plan Estratégico del Grupo RTVE 1996-2000» de diciembre de 1994 y de «Plan de Renovación de RTVE» de diciembre de 1996. Al no haber sido aprobados por el Consejo de Administración del Ente no tienen validez legal, pero pueden resultar útiles por el diagnóstico que efectúan de la situación económica y financiera del Grupo y por la estimación de su evolución futura, en cuanto representan la expresión del conocimiento, por parte de los equipos directivos, de la realidad del mercado y su previsible evolución inmediata. Por otra parte, al tratarse de dos documentos elaborados por dos equipos de dirección diferentes, las áreas de coincidencia pueden resultar más reveladoras de un diagnóstico certero.

En ambos casos existe una coincidencia respecto a la incapacidad del Ente de generar recursos, no sólo para eliminar el endeudamiento sino para evitar su crecimiento futuro. En ambos planes se parte de la necesidad de asunción de la deuda acumulada por parte del Estado y el establecimiento de un régimen subvencionador anual importante, una vez que se hayan adoptado las medidas correctoras que se proponen.

Las peticiones de apoyo financiero del Estado contenidas en el Plan de diciembre de 1994, para el periodo 1996-2000, consistían en subvenciones de explotación por importe total de 364.103 millones de ptas., subvenciones de capital por 4.799 millones y asunción de deuda por 336.609 millones de ptas. Estas cantidades estimadas no incluían las necesarias para financiar los gastos de reestructuración de los recursos humanos del Grupo, al considerarlos indeterminados debido a la negociación sindical pendiente. En definitiva, se planteaban ayudas totales por importe de más de 705.511 millones de ptas., para llegar en el año 2000 a una situación considerada normal, en la que se deberían dotar subvenciones de explotación por importe estimado de 73.000 millones de ptas. anuales.

En el Plan de diciembre de 1996 resultan significativas las estimaciones efectuadas acerca de la evolución inmediata de la situación del Grupo en caso de no adoptar las medidas que propone. Estima las pérdidas en el año 2000 en 189.802 millones de ptas. y en el 2005 en 288.299 millones de ptas. Se prevé un endeudamiento a finales del año 2000, en la hipótesis continuista, de 996.191 millones de ptas. y en el año 2005 de 2.280.884 millones de ptas. Igualmente el Plan considera que, una vez resueltos por el Estado los problemas de la deuda acumulada y de los costes de reestructuración del personal, el esquema de financiación regular exigiría subvenciones de explotación estimadas en 85.993 millones de ptas. anuales.

Como se ve, en ambos planes se coincide sobre la incapacidad del Grupo para generar los recursos necesarios para atender la deuda acumulada, así como para cubrir con ingresos propios los gastos generados por la actividad. Es lo mismo que afirmar la incapacidad del propio Grupo de evitar seguir generando incrementos del endeudamiento.

II.4 La financiación de los sistemas públicos de radiodifusión en los principales países europeos

Para situar el problema desde una perspectiva comparada, puede resultar interesante considerar los datos básicos de financiación en los principales países europeos. En general, es común la existencia de sistemas públicos de radiotelevisión con un peso variable, pero considerable, dentro del mercado. Como ya se señaló al analizar la evolución histórica, España optó, desde el comienzo de la actividad televisiva pública, por un mecanismo de financiación diferente al de la mayoría de los países europeos, que históricamente han concedido un peso importante a la financiación vía tasas pagadas por los usuarios.

En 1995, España se sitúa claramente por encima del resto de los países europeos en lo que se refiere a dependencia de los ingresos comerciales, si bien es preciso tener en cuenta que, en el tratamiento de los ingresos totales, no se consideran las asunciones de deudas, al no integrarse en la cuenta de resultados. Dada la diferencia entre las cifras, puede hablarse de un modelo propio de la televisión pública española en cuanto a su dependencia de la capacidad de generar recursos comerciales mediante la venta de sus espacios publicitarios. Los problemas suscitados por la apertura del mercado a la competencia han llevado a la adopción de medidas puntuales de apoyo financiero en oposición al modelo estable de financiación vía tasas que es típico de la mayoría de los países considerados.

III. LA GESTIÓN FINANCIERA DE RTVE EN 1995

III.1 Análisis de los procedimientos utilizados

III.1.1 *Sometimiento a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*

Desde una perspectiva de legalidad, es preciso comenzar este análisis partiendo del sometimiento del

Ente a lo previsto por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que entró en vigor el 8 de junio. Antes de dicha fecha será aplicable a la actuación contractual de la Entidad lo establecido en la disposición transitoria segunda del Reglamento General de Contratación del Estado, y las Disposiciones 6/1993, de 15 de diciembre, y 3/1994, de 1 de diciembre, que eran las normas internas vigentes.

Como ya se ha señalado en anteriores Informes de este Tribunal, inicialmente la Dirección General del Ente interpretó que le era aplicable la Ley 13/1995 únicamente por lo previsto en el art.2 de la misma, al no considerarse incluido entre los sujetos del apartado 3 del art.1. Esta interpretación fue cuestionada por la Intervención Delegada en el Ente, que requirió informe de la Intervención General de la Administración del Estado. Al decantarse dicho informe por la integración del Ente en los supuestos del art.1, la Dirección General sometió la cuestión a informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, que mantuvo la misma posición de sometimiento al ámbito subjetivo de la Ley 13/1995, en informe de 12 de febrero de 1996. Ante esta situación, la Dirección General del Ente asumió la posición mantenida por los órganos de la Administración, dictando la Disposición 1/1996, de 1 de abril, sobre modificación del régimen de compras y contratación en el Ente Público RTVE. Por tanto, en virtud del proceso descrito de formación de la posición del Ente, durante 1995 no se aplicaron los mecanismos previstos en la citada Ley, que hubieran debido ser puestos en funcionamiento a partir del 8 de junio.

Con fecha 16 de enero de 1997 tuvo entrada en este Tribunal la relación de contratos de importe superior a 25 millones de ptas. celebrados durante el ejercicio de 1995 por el Ente. En lo que se refiere al objetivo de la presente fiscalización, se relacionan 16 contratos de crédito o préstamo y uno de aseguramiento y colocación de bonos, por un importe global de 134.113 millones de ptas. De ellos, tienen fecha de adjudicación posterior al 8 de junio ocho contratos de crédito o préstamo y el de aseguramiento y colocación de bonos, por importe total de 47.113 millones de ptas. Se ha comprobado la adecuación de la relación presentada a las operaciones formalizadas en el ejercicio.

La totalidad de los contratos de préstamo, de acuerdo con la relación presentada, se ha adjudicado por el sistema de contratación directa, al considerar el Ente que no estaba incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 13/1995 y que estos contratos tenían naturaleza privada.

III.1.2 *Normativa interna*

El análisis de los procedimientos internos aplicados en el ejercicio de 1995 pone de manifiesto una falta de normativa detallada en el ámbito de captación de financiación ajena. Se observa retraso en la adaptación de la normativa a la variación producida en la actividad financiera. Como se ha señalado, el Ente ha pasado de gestionar la colocación en el mercado de amplios excedentes a ser fuertemente demandante de recursos a partir de 1991.

Pese al tiempo transcurrido, no se ha elaborado una detallada normativa de funcionamiento que establezca adecuadas normas de control interno para el proceso de selección y adjudicación de las operaciones financieras formalizadas. Como reiteradamente ha puesto de manifiesto la Intervención Delegada en el Ente, esta carencia dificulta las posibilidades de un control posterior, al no existir información suficiente para poder juzgar la actuación realizada.

Los servicios del Ente elaboran una detallada previsión anual de tesorería con un seguimiento adecuado de la misma, actuación absolutamente necesaria, ya que la magnitud de las necesidades tesoreras obliga a una labor constante de captación de recursos para cubrir el déficit básico entre cobros y pagos y atender a la refinanciación de la deuda acumulada, debido a la falta de solución definitiva del problema financiero.

No obstante, se puede afirmar la inexistencia de un auténtico plan financiero. El documento presentado por los servicios del Ente con tal nombre es sólo una declaración general de intenciones acerca de las operaciones a realizar, sin excesiva cuantificación de sus características, costes y efectos globales sobre la cuenta de resultados. Sin embargo, se debe reconocer que la ausencia de un esquema de financiación estable dificulta la elaboración de tales planes, al carecer de un marco general a largo plazo sobre el cual poder basarlos.

En el proceso de preparación y adjudicación de los contratos, la interpretación adoptada por el Ente se basaba en distinguir entre dos tipos de operaciones: las de mercado abierto y las bilaterales. Las primeras comprenderían los préstamos sindicados y las emisiones de bonos y obligaciones. En ellas se realizaba, según las indicaciones de los servicios correspondientes, un proceso de invitación a un numeroso grupo de entidades que permitía una recepción formal de ofertas que, analizadas en términos de coste y beneficio, daban lugar a la propuesta de decisión a adoptar por los órganos colectivos correspondientes. Frente a esta alternativa, las operaciones de préstamos y créditos bilaterales, los pagarés a corto plazo y las colocaciones privadas en bonos o préstamos se negociaban de forma bilateral y singular con cada una de las entidades interesadas. Ello se justificaba en la voluntad de mantener una relación duradera, con un proceso de negociación de precios y condiciones, en el que no sólo se consideran las específicas de la operación sino otras posibles contraprestaciones por parte del Ente en el terreno de lo que se denominan compensaciones bancarias.

Es preciso señalar que de tales procesos de negociación y elección no existen registros indubitados que permitan conocer las ofertas efectivamente presentadas, ni los razonamientos que se utilizan para optar por las distintas alternativas. En este sentido, es de destacar que no ha sido posible obtener actas formales de las reuniones de las Mesas de Tesorería celebradas durante el ejercicio. Evidentemente, hay que tener en cuenta que las necesidades de financiación del Ente son de tal magnitud que el conseguir cubrir las a lo largo del año supone una dura carga de trabajo, y que el mercado en el que se opera goza de una transparencia y eficiencia relativamente elevadas

en comparación a otros mercados de habitual contratación en el Sector público. En sentido contrario, las fluctuaciones que en el mismo se producen son de gran relevancia, las opciones que ofrece son amplias y sofisticadas y los volúmenes de dinero que se manejan son muy considerables.

Por todas estas razones, sería conveniente una mejora de los mecanismos de control del proceso de preparación y adjudicación, que quedaran suficientemente registrados de forma que permitieran mayores posibilidades de control «a posteriori».

En el sistema de control contable destaca su baja calidad, ya que se carece, en el ámbito de la actividad objeto de la presente fiscalización, de un sistema integrado de información que incorpore la contabilización como un elemento adicional al control administrativo. Por el contrario, se parte de un planteamiento dual, con un esquema de control administrativo gestionado por el departamento financiero que ofrece datos que son vertidos posteriormente en el sistema contable, exigiendo mecanismos de conciliación interna entre ambos sistemas.

Adicionalmente, el sistema informático de control administrativo utilizado es el diseñado inicialmente para la gestión de la colocación de excedentes de tesorería. Su utilización obliga a efectuar ajustes y limita las posibilidades de información y control. El tiempo transcurrido desde que se produjo el cambio fundamental en la situación financiera se considera suficiente para contar con mecanismos informáticos concebidos para la utilización actual que de ellos se hace y no seguir utilizando medios diseñados para un propósito radicalmente diferente.

Por otra parte, el sistema contable está particularmente poco desarrollado, con una serie de prácticas como la acumulación de operaciones en un solo asiento o la carencia de dimensión en los bloques de información que impiden definir totalmente las operaciones contabilizadas. En este sentido, es esencial una mejora de los medios que deben ir, como se deduce de la anterior exposición, hacia el establecimiento de un sistema integrado único de control, que incorpore la información necesaria para la gestión, generando, de forma automática, la contabilización pertinente de las operaciones efectuadas.

El escaso desarrollo de los medios señalados contrasta con la magnitud de las operaciones realizadas y el nivel de sofisticación de las mismas, como se verá a continuación.

III.2 **Análisis de las operaciones de financiación externa**

III.2.1 *Evolución de la financiación ajena*

La evolución de la estructura de la financiación ajena se pone de manifiesto en el siguiente cuadro, que permite efectuar el análisis desde dos perspectivas: por un lado, la de legalidad en cuanto al cumplimiento de la normativa contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1995 y, por otro, la del análisis financiero y económico.

Cuadro n.º 9
Evolución de la financiación ajena
(En millones de pesetas)

CUENTA	INTERÉS	VTO.	31/12/94	DEUDA ASUMIDA	ENDEUDAMIENTO	31/12/95
OBLIGACIONES						
BONOS RTVE DIC. 92	12,50	17/12/97	15.000	-15.000		
OBLIG. RTVE DIC. 92	13,00	31/12/00	8.000			8.000
OBLIG. SEP. 93	9,45	20/10/08	30.000	-30.000		
OBLIG. RTVE 94 -A-	9,00	20/12/99	20.500			20.500
OBLIG. RTVE 94 -C-	9,50	20/12/04	43.790			43.790
BONOS RTVE 95	10,17	21/12/00			5.000	5.000
TOTAL OBLIGACIONES			117.290	-45.000	5.000	77.290
DEUDAS ENTIDADES						
BEX CTO. OCT.93	M + 0,20	28/10/96	16.400	-16.400		
CHEMICAL BANK JPY	5,10	17/08/03	12.900	-12.900		
BANK AMERICA	L + 0,30	22/12/98	16.393	-16.393		
BBV Y OTROS CTO. SIND.	M + 0,20	30/04/99	16.580			16.580
CHEMICAL BANK DM	L + 0,35	30/06/98	36.607		(1) -79	36.528
ROYAL BANK CANADA	M + 0,125	31/05/00			20.000	20.000
ROYAL BANK CANADA	L + 0,125	31/05/00			20.000	20.000
BANK OF TOKIO	M + 0,125	31/10/00			3.000	3.000
BBK POLIZA CTO	M + 0,15	30/09/98			3.000	3.000
BBK POLIZA CTO	M + 0,15	30/11/98			1.000	1.000
TOTAL DEUDAS			98.880	-45.693	46.921	100.108
TOTAL LARGO PLAZO			216.170	-90.693	51.921	177.398
PRESTAMOS CORTO PLAZO			4.000		6.000	10.000
SALDO LÍNEAS CRÉDITO			29.565		30.855	60.420
OTRAS DEUDAS			115		-73	42
PAGARÉS AL PORTADOR					2.000	2.000
INTERESES DEVENGADOS			1.579		555	2.134
TOTAL CORTO PLAZO			35.259		39.337	74.596
TOTAL			251.429	-90.693	91.258	251.994

M = tipo MIBOR. L = tipo LIBOR

(1) Diferencias de cambio en la divisa de denominación del préstamo.

A) Sometimiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1995 incorporaba dos mandatos referidos a la financiación de RTVE: la asunción por el Estado de deuda de RTVE y el límite de endeudamiento permitido al Ente.

A.1) Asunción de deuda por el Estado

Como se ha indicado, con motivo de la firma del Contrato Programa de mayo de 1993 se inició un proceso de asunción de deudas de RTVE por parte del Estado, que se reconoció en los Presupuestos Generales del Estado para 1994 y 1995, y que continuó en la prórroga del Presupuesto para 1996.

Esta práctica permite al Estado efectuar un apoyo financiero al Ente, dilatando en el tiempo su efecto sobre el déficit en tanto en cuanto se asuma deuda a largo plazo, dado que la imputación presupuestaria de la deuda asumida se realiza en el momento de exigencia de los correspondientes pagos, por intereses y principal, que se deducen del calendario establecido en el contrato regulador de las operaciones asumidas.

El anexo V de la Ley de Presupuestos para 1995 estableció el detalle de las operaciones que serían objeto de asunción, que coincide plenamente con la relación que se incorpora en la columna correspondiente del cuadro anterior.

No ha sido posible deducir qué criterios se han utilizado para la selección de las operaciones concretas, distintos del mero cuadro numérico de la cifra global. Así, no se observa la existencia de criterios de selección por el plazo de reembolso, ni por la opción entre tipo fijo o variable, ni por la cuantía del tipo, ni por la alternativa entre moneda española y extranjera. Aparentemente, no han sido considerados los efectos sobre la cuenta de resultados del Ente y sobre el perfil de sus necesidades tesoreras a la hora de seleccionar las operaciones concretas, sin que quepa deducir que ello haya redundado en una posición más favorable para el Tesoro.

A.2) Límite máximo de endeudamiento

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1995 autoriza un límite máximo de endeudamiento para el Ente de 90.693 millones de pts.,

cifra que coincide con la de asunción de deuda. Define esta norma la limitación acordada señalando que «Esta cifra se entenderá como incremento neto máximo de la posición deudora a corto y largo plazo entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1995, una vez deducida la asunción de deuda por el Estado prevista para dicho ejercicio».

En el cuadro de evolución de la financiación ajena se observa que tal límite, medido en los términos que en el mismo se detallan, ha sido ligeramente superado al elevarse la cifra a 91.258 millones de ptas. Esta cifra se reduciría hasta 90.703 millones de ptas. en el caso de no considerar los intereses devengados como componente de la cifra de endeudamiento, solución que no resulta acorde con la normativa contable vigente.

La concesión de autorización para el endeudamiento constituye un elemento esencial a la hora de la valoración del riesgo por parte de las entidades financieras prestamistas. En la práctica totalidad de los contratos formalizados, estas entidades exigen la certificación de encontrarse dentro de los límites de autorización. El fenómeno es importante, ya que tal proceso de autorización es considerado como una forma de cuasi aval al posibilitar la concesión de recursos cuantiosos a un Ente con una situación de quiebra técnica. Ello determina una realidad de especial trascendencia, si se considera que a través de tal mecanismo el Estado está concediendo una forma «sui generis» de garantía, puesto que las operaciones resultan especialmente interesantes para las entidades financieras, que incrementan los tipos de interés aplicables con una prima de riesgo, cuando el riesgo real es muy reducido, si se acepta la implicación del Estado en el cumplimiento por el Ente de sus compromisos financieros.

B) Análisis económico financiero

A lo largo de 1995 se ha producido un acortamiento del plazo de la financiación, al pasar el largo plazo de representar el 86% del total del endeudamiento a finales de 1994, a representar un 70% en el cierre de 1995. Si se considera la estructura de vencimientos se observa el mismo efecto, como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 10
Estructura de vencimientos
(En porcentaje sobre el total)

	1994	1995
Años primero y segundo	26	30
Años tercero y cuarto	22	31
Vencimientos posteriores	52	39

Para el análisis, tanto de tipo de interés fijo o variable como de la moneda de denominación del endeudamiento, es preciso tener en cuenta que las condiciones iniciales del mismo pueden ser modificadas a lo largo del tiempo mediante la utilización de productos derivados. Adicionalmente, algunas de las operaciones de crédito concertadas

tienen el carácter de multidivisas, lo que implica la posibilidad de ir optando a lo largo de la vida del préstamo por denominarlo en distintas divisas, con el correspondiente efecto sobre los tipos de interés y el riesgo de cambio de moneda. Por lo tanto, a la hora de analizar la estructura de la financiación atendiendo a los indicadores utilizados se han de tener en cuenta no las condiciones iniciales, que son las reflejadas en el cuadro de evolución, sino las del momento de referencia, según las operaciones de derivados vigentes.

De acuerdo con ello, y teniendo en cuenta que el conjunto de las operaciones a corto, salvo los pagarés, se encontraban sometidas a cambio variable y que se habían formalizado operaciones de permuta financiera (en adelante «swaps») de tipos de interés sobre parte de las emisiones de obligaciones de 1994 serie A y la totalidad de los bonos de 1992, así como de la totalidad del crédito sindicado en pesetas del Bank of America y del sindicado en yenes con Chemical Bank como agente, la distribución entre tipo fijo y variable evolucionó como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 11
Distribución del endeudamiento según tipo de interés
(En porcentaje)

	1994	1995
Tipo fijo	32,5	22,5
Tipo variable	67,5	77,5

Como puede verse en el cuadro n.º 9, de evolución de la financiación ajena, el proceso de asunción de deuda afectó, en mayor proporción, a operaciones a tipo fijo, determinando una reducción relativa de la exposición a esa modalidad de tipo de interés.

Por lo que se refiere a la denominación de la deuda, el crédito que tenía como agente al Chemical Bank por importe de 12.900 millones de ptas., con vencimiento en 17 de agosto del 2003, que estaba denominado inicialmente en yenes japoneses, fue objeto de un contrato de permuta financiera, por el cual se sustituyeron las consecuencias económicas y financieras de las deudas a plazo en yenes japoneses y a tipo de interés fijo por las propias de una deuda en pesetas a tipo de interés variable. Este crédito fue asumido por el Estado, asumiendo igualmente el contrato de permuta financiera. De acuerdo con ello, no se produce modificación en la distribución del endeudamiento atendiendo a las divisas de denominación, por cuanto se mantiene únicamente un crédito en marcos alemanes cuya variación es debida a las diferencias de cambio. Ha sido práctica común, en las cercanías de los pagos en marcos, formalizar operaciones de opción sobre el marco que permitieran mantener el coste estimado por tal concepto.

Las nuevas operaciones formalizadas durante el ejercicio en el ámbito del largo plazo presentan una tendencia a la reducción de los diferenciales sobre el tipo de referencia. Este diferencial es el que mide el nivel de riesgo que las entidades suministradoras de la financiación conceden a la entidad prestataria. Por ello, tal tendencia debe ser valorada como una mejora de la capacidad negociadora del Ente ante sus proveedores de financiación.

III.2.2 Representación contable

Se ha analizado el tratamiento contable del conjunto de operaciones financieras realizado durante el ejercicio desde la perspectiva de su integración en las cuentas anuales correspondientes, tanto en el ámbito de las cuentas representativas de las posiciones en balance, como desde la imputación de gastos financieros en la cuenta de resultados. Del análisis efectuado se observa, en general, su adecuación a la normativa general aplicable, salvo por lo que se refiere a los siguientes aspectos:

— Se han compensado gastos de formalización de deudas con ingresos por importe de 675 millones de ptas. Este incumplimiento del principio contable de no compensación ha permitido no superar la cifra de gasto total inicialmente presupuestada.

— El Ente compensa los ingresos y gastos derivados de las operaciones de «swaps» de tipos de interés, integrando su saldo neto en la cuenta de gastos financieros. Ello determina un efecto de reducción o incremento de los mismos en función del resultado neto de la operación de derivados. Esta práctica es contraria al principio de no compensación del vigente Plan General de Contabilidad. Ahora bien, conviene tener en cuenta que dicho Plan no previó las operaciones de derivados, que sí han sido tratadas, desde una perspectiva contable, por otros Organismos de supervisión y control de Entidades Financieras. Así, tanto el Banco de España como la Dirección General de Seguros aceptan una contabilización que compense los gastos e ingresos e integre su saldo en la cuenta de gastos cuando la operación de derivados esté vinculada a una operación financiera. Parece razonable aceptar que, al tratarse de derivados que tienen por objeto modificar el perfil financiero de una operación subyacente, se compensen los efectos para llegar a un coste financiero neto después de las operaciones de derivados. De aceptarse la aplicación analógica al caso presente, el problema se plantearía en el caso de las operaciones de derivados, inicialmente realizadas en vinculación a una operación subyacente, que posteriormente son asumidas por el Estado sin asumir los derivados vinculados. En este supuesto resulta de más difícil justificación la compensación de ingresos y gastos.

III.3 Operaciones con productos derivados

Como se ha señalado, el Ente ha operado en el mercado de productos derivados, especialmente en el ámbito de los «swaps» de tipos de interés. Dada la relativa novedad de tal actividad y los problemas que en el ámbito del control pueden plantearse con su utilización se ha examinado con detalle la operatoria seguida.

La variabilidad en el tiempo de los tipos de interés, que caracteriza a los mercados financieros, ha determinado la aparición del concepto de riesgo de tipo de interés. Al no estar perfectamente determinada la evolución futura de los tipos, la adopción de una posición deudora o acreedora está sometida al riesgo de que los tipos se eleven o reduzcan en el futuro, lo que determina un

potencial coste de oportunidad. Como posible cobertura, el mercado ha ido implantando prácticas y figuras nuevas de las que la más común ha sido el sometimiento de los contratos a tipo variable. En el caso de optar por tal alternativa, la elección tanto de los plazos como de los tipos de referencia todavía determina una exposición al riesgo de tipos, además del coste de oportunidad por la posible evolución posterior del mercado que sitúe el tipo variable por encima del tipo fijo al que se podría haber optado en el momento de concertar la operación.

En la misma línea se sitúa la aparición de los mercados organizados de productos derivados. Este tipo de operaciones consisten en acuerdos mediante los cuales, sobre un principal acordado que es el nominal teórico, una de las partes se compromete a pagar a la otra, en una serie de vencimientos, un tipo de interés determinado, percibiendo de la otra parte un tipo de interés diferente en una serie de vencimientos igualmente prefijados. La práctica más habitual es la seguida por el Ente y consiste en intercambiar tipos fijos y variables.

En la operatoria en este mercado caben distinguir dos grandes tipos de operaciones. La más primaria es la que persigue sustituir las posiciones adoptadas en virtud de una operación financiera anterior a la formalización del «swap». Se trata, por tanto, de una operación de derivados vinculada con una operación subyacente de idéntica vigencia temporal. El resultado en este tipo de operaciones vendrá determinado por la modificación que se consiga de las obligaciones de la subyacente en virtud de la operación de derivados con ella vinculada.

El otro tipo de operación es la especulativa pura, en la que se apuesta por una determinada evolución de los tipos, corriendo el riesgo de acierto o fallo en la estimación. En estas operaciones el resultado viene determinado por el saldo de la liquidación entre las posiciones deudoras y acreedoras.

En el caso del Ente, las operaciones de «swap» se realizan como complemento a una operación subyacente anterior, con el objetivo de modificar las obligaciones adquiridas en un intento de optimizar la gestión financiera. Ahora bien, como ya se ha señalado, el esquema de asunción de deudas, si no lleva aparejada la asunción por el Estado de los «swaps» vinculados, produce el efecto de mantener «swaps» que no están vinculados a una operación subyacente previa a ellos, como puede verse en el análisis detallado de las operaciones vivas durante el ejercicio de 1995, que se realiza a continuación.

III.3.1 Operaciones vinculadas a la emisión de bonos de diciembre de 1992

La emisión se realizó por importe de 15.000 millones de ptas. con la obligación de reembolso en el plazo fijado y pago de un interés anual del 12,5% del principal con vencimiento anual, comenzando el 17 de diciembre de 1993.

El 25 de noviembre de 1992 se formaliza una primera operación de «swap», con un nominal teórico del mismo importe que la emisión, situación que se repite en los restantes «swaps». Con estas operaciones, la otra parte se obliga a pagar a RTVE anualmente el tipo fijo del 12,5%

y, en contraprestación, ésta se obliga a pagar semestralmente el tipo MIBOR a 6 meses más un diferencial de 75 centésimas de punto porcentual.

Cuadro n.º 12¹
Flujos de intereses después del primer «swap»
(En porcentaje)

FECHA	OPERACIÓN SUBYACENTE	"SWAP" 1		SALDO
		COBROS	PAGOS	
17/06/93			-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/12/93	-12,5	12,5	-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/06/94			-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/12/94	-12,5	12,5	-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/06/95			-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/12/95	-12,5	12,5	-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/06/96			-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/12/96	-12,5	12,5	-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/06/97			-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)
17/12/97	-12,5	12,5	-(M6 + 0,75)	-(M6 + 0,75)

¹ Este cuadro y los siguientes se han confeccionado de forma esquemática para facilitar su comprensión. Se ha tenido en cuenta la equivalencia financiera entre los distintos periodos para los diferenciales cuando se comparan con tipos fijos.

Como puede verse en el cuadro, se ha producido una sustitución en las obligaciones del Ente que, a partir de ese momento, compensa sus obligaciones de pago a los bonistas con su derecho al cobro en virtud del «swap» y resulta obligado al pago de un interés variable. Se ha sustituido la exposición al tipo fijo por el sometimiento al variable.

Esta situación se mantiene hasta septiembre de 1993, en que se formaliza una nueva operación con entrada en vigor en el vencimiento correspondiente a 17 de junio de 1994. El Ente adquiere el derecho a percibir en el futuro el tipo MIBOR a seis meses, estando obligado a pagar el tipo fijo del 4,20% semestral.

Cuadro n.º 13
Flujos de intereses después del segundo «swap»
(En porcentaje)

FECHA	SALDO ANTERIOR	"SWAP" 2		SALDO (1)
		COBROS	PAGOS	
17/06/93	-(M6 + 0,75)			-(M6 + 0,75)
17/12/93	-(M6 + 0,75)			-(M6 + 0,75)
17/06/94	-(M6 + 0,75)	+M6	-4,2	-4,575
17/12/94	-(M6 + 0,75)	+M6	-4,2	-4,575
17/06/95	-(M6 + 0,75)	+M6	-4,2	-4,575
17/12/95	-(M6 + 0,75)	+M6	-4,2	-4,575
17/06/96	-(M6 + 0,75)	+M6	-4,2	-4,575
17/12/96	-(M6 + 0,75)	+M6	-4,2	-4,575
17/06/97	-(M6 + 0,75)	+M6	-4,2	-4,575
17/12/97	-(M6 + 0,75)	+M6	-4,2	-4,575

(1) Según la equivalencia financiera del diferencial.

Como puede verse en el cuadro, el efecto de este «swap» es volver a la posición de tipo fijo, pero con una reducción respecto al tipo de interés inicialmente fijado.

Esta situación se mantiene hasta la formalización de un tercer «swap» con efectos al vencimiento de 17 de diciembre de 1994, en virtud del cual se produce de nuevo la sustitución de tipo fijo por variable pero con un diferencial inferior al anteriormente conseguido, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 14
Flujos de intereses después del tercer «swap»
(En porcentaje)

FECHA	SALDO ANTERIOR	"SWAP" 3		SALDO (1)
		COBROS	PAGOS	
17/06/93	-(M6 + 0,75)			-(M6 + 0,75)
17/12/93	-(M6 + 0,75)			-(M6 + 0,75)
17/06/94	-4,575			-4,575
17/12/94	-4,575	4,225	-M6	-(M6 + 0,70)
17/06/95	-4,575	4,225	-M6	-(M6 + 0,70)
17/12/95	-4,575	4,225	-M6	-(M6 + 0,70)
17/06/96	-4,575	4,225	-M6	-(M6 + 0,70)
17/12/96	-4,575	4,225	-M6	-(M6 + 0,70)
17/06/97	-4,575	4,225	-M6	-(M6 + 0,70)
17/12/97	-4,575	4,225	-M6	-(M6 + 0,70)

(1) Según la equivalencia financiera del diferencial.

Posteriormente, con efecto de 1 de enero de 1995 se produce la asunción por el Estado de la emisión de bonos subyacente al conjunto de las operaciones de «swap» efectuadas, sin que se asuman dichas operaciones. Desde el punto de vista del Ente, la asunción de la operación supone un flujo positivo por el importe de los intereses a pagar en el resto de la vida de la emisión, como se representa en el siguiente cuadro. Al desaparecer la operación subyacente las operaciones de «swap» dejan de ser correctoras de las condiciones económicas de aquélla para convertirse en unas operaciones financieras por sí mismas.

Cuadro n.º 15
Flujos de intereses después de la asunción de deuda
(En porcentaje)

FECHA	SALDO ANTERIOR	ASUNCIÓN DEUDA	SALDO (1)
17/12/95	-(M6 + 0,70)	12,5	12,15-M6
17/06/96	-(M6 + 0,70)		-(M6 + 0,70)
17/12/96	-(M6 + 0,70)	12,5	12,15-M6
17/06/97	-(M6 + 0,70)		-(M6 + 0,70)
17/12/97	-(M6 + 0,70)	12,5	12,15-M6

(1) Según la equivalencia financiera del diferencial.

El Ente queda en una posición que se denomina abierta, por cuanto implica un nivel de riesgo, al percibirse interés fijo anual del 11,775% y estar obligado a pagar interés variable, en este caso MIBOR a seis meses más un diferencial de 0,70 puntos.

Para evitar esa situación se formaliza otra operación de «swap» que entra en vigor en el vencimiento correspondiente a 17 de junio de 1996, en virtud de la cual se percibe tipo variable, en este caso MIBOR a seis meses, y se paga interés fijo, en este caso el 10,12% anual.

Cuadro n.º 16
Flujos de intereses después del cuarto «swap»
(En porcentaje)

FECHA	SALDO ANTERIOR	"SWAP" 4		SALDO (1)
		COBROS	PAGOS	
17/06/95	-(M6 + 0,70)			-(M6 + 0,70)
17/12/95	12,15-M6			12,15-M6
17/06/96	-(M6 + 0,70)	+M6		-0,35
17/12/96	12,15-M6	+M6	-10,12	1,03
17/06/97	-(M6 + 0,70)	+M6		-0,35
17/12/97	12,15-M6	+M6	-10,12	1,03

(1) Según la equivalencia financiera del diferencial.

Ello determina el cierre de la operación, al desaparecer totalmente el riesgo al estar en una posición final de tipo fijo. Como quiera que el tipo fijo definitivo a pagar es inferior al que resulta del conjunto de operaciones

reseñado, esta posición cerrada es positiva, generando resultados positivos para el Ente.

III.3.2 Operaciones vinculadas al préstamo sindicado Bank of America de diciembre de 1993

La operación de crédito se realizó por un importe inicial de 16.393 millones de ptas. con un tipo de interés variable basado en el LIBOR, índice de referencia del mercado de Londres, para operaciones en pesetas a tres meses de plazo, con un diferencial de 30 centésimas de punto porcentual.

Cuadro n.º 17
Flujos de intereses de la operación
(En porcentaje)

FECHA	OPERACIÓN SUBYACENTE	"SWAP 1"		"SWAP 2"		SALDO (1)	
		COBROS	PAGOS	COBROS	PAGOS	ANTE ASUNCIÓN	POST ASUNCIÓN
22/03/94	-(L3 +0,075)	+L3	-1,93375			-2,00875	
22/06/94	-(L3 +0,075)	+L3	-1,93375			-2,00875	
22/09/94	-(L3 +0,075)	+L3	-1,93375	2,08125	-L3	-(L3-0,0725)	
22/12/94	-(L3 +0,075)	+L3	-1,93375	2,08125	-L3	-(L3-0,0725)	
22/03/95	-(L3 +0,075)	+L3	-1,93375	2,08125	-L3		0,1475
22/06/95	-(L3 +0,075)	+L3	-1,93375	2,08125	-L3		0,1475
22/09/95	-(L3 +0,075)	+L3	-1,93375	2,08125	-L3		0,1475
22/12/95	-(L3 +0,075)	+L3	-1,93375	2,08125	-L3		0,1475

(1) Según la equivalencia financiera del diferencial.

El cuadro se ha desarrollado únicamente hasta el final del periodo de fiscalización, al no tener variación en el resto del periodo inicialmente previsto para la operación subyacente.

Como puede verse en el cuadro, se realizaron dos operaciones de intercambio, ambas con un nominal teórico igual al importe total de la emisión. En virtud de la primera se sustituyó el tipo variable por un fijo del 7,735% anual aplicable trimestralmente. Dicha operación entró en vigor con ocasión del primer vencimiento del préstamo subyacente y se extendía a la totalidad de su periodo de vigencia.

Con entrada en vigor un semestre después del primer vencimiento e igual vigencia temporal, se produjo una nueva operación que sustituyó un tipo fijo del 8,325% anual por variable denominado en LIBOR a tres meses sin diferencial. Por las diferencias obtenidas en los tipos fijos se consiguió la conversión a uno variable con un diferencial negativo de 30 centésimas de punto porcentual, mejorando la posición inicial.

Con fecha 1 de enero de 1995 se produjo la asunción por el Estado de la operación subyacente, sin asumir las operaciones de «swap» vinculadas con ella. Ello determinó una posición cerrada marcada por un diferencial positivo entre tipos fijos por importe del 0,59% anual sobre el nominal teórico de 16.393 millones de ptas.

III.3.3 Operaciones vinculadas a la emisión de obligaciones serie A de 1994

La operación subyacente se formalizó por un importe de 20.500 millones de ptas. a un tipo de interés fijo anual del 9%, con vencimiento en 20 de diciembre de 1999. Se efectuó una primera operación de «swap» con entrada en vigor en el vencimiento de 20 de diciembre de 1994, en

virtud de la cual se sustituía el tipo fijo por uno variable en base MIBOR a seis meses, con un diferencial negativo de 1,405 puntos porcentuales. La operación de «swap» tenía como nominal teórico un importe de 15.000 millones de ptas., no cubriendo, por tanto, la totalidad del principal de la operación subyacente. Con posterioridad, y con entrada en vigor en el vencimiento inicialmente previsto, se modificó dicha operación por otra que básicamente consistía en la sustitución del tipo de referencia, que pasó de ser semestral a trimestral, y en el que el diferencial en el tipo variable se trasladó al tipo fijo, teniendo en cuenta la equivalencia financiera del traspaso. Al contrario que en los casos anteriores, las dos operaciones no se acumulan, sino que el saldo es el resultado de la suma algebraica de las condiciones de la operación subyacente y el «swap» modificado.

Cuadro n.º 18
Flujos de intereses de la operación
(En porcentaje)

FECHA	OPERACIÓN SUBYACENTE	"SWAP 1"		MODIF COBROS	"SWAP 1"		SALDO(1)
		COBROS	PAGOS		COBROS	PAGOS	
20/12/94	-9	9	-(M4-1,405)	9	-(M4-1,405)	-(M4-1,405)	
20/06/95			-(M6-1,405)		-(M6-1,405)	-(M6-1,405)	
20/09/95					-M3	-M3	
20/12/95	-9	9	-(M6-1,405)	10,42	-M3	-(M3-1,42)	
20/03/96					-M3	-M3	
20/06/96			-(M6-1,405)		-M3	-M3	
20/09/96					-M3	-M3	
20/12/96	-9	9	-(M6-1,405)	10,46	-M3	-(M3-1,46)	
20/03/97					-M3	-M3	
20/06/97			-(M6-1,405)		-M3	-M3	
20/09/97					-M3	-M3	
20/12/97	-9	9	-(M6-1,405)	10,46	-M3	-(M3-1,46)	
20/03/98					-M3	-M3	
20/06/98			-(M6-1,405)		-M3	-M3	
20/09/98					-M3	-M3	
20/12/98	-9	9	-(M6-1,405)	10,46	-M3	-(M3-1,46)	
20/03/99					-M3	-M3	
20/06/99			-(M6-1,405)		-M3	-M3	
20/09/99					-M3	-M3	
20/12/99	-9	9	-(M6-1,405)	10,46	-M3	-(M3-1,46)	

(1) Según la equivalencia financiera del diferencial.

Como puede verse en el cuadro, a consecuencia de la operación se ha traspasado la carga de interés fijo a variable con un diferencial muy favorable.

III.3.4 Comentario general

La realización de este tipo de operaciones, en cuanto suponen la utilización de un mecanismo disponible para la mejora de la gestión financiera, debe ser considerada de forma positiva, especialmente porque la adaptación a los cambios que se producen en los mercados no es típica de actuaciones en el Sector público.

Ahora bien, es preciso señalar que los procedimientos seguidos en este ámbito adolecen de los mismos defectos apuntados para el conjunto de la gestión financiera. La naturaleza de estas operaciones exige, aún más si cabe, la aplicación estricta de mecanismos de control interno, por el componente de riesgo patrimonial que comportan. La exigencia del máximo rigor en el proceso de autorización de las operaciones y la documentación de las mismas, con expresa constancia de los informes técnicos que las justifiquen, son, en este caso, requisitos ineludibles para un adecuado control tanto interno como externo.

Dentro de la gama de posibles actuaciones en los mercados de derivados, destaca positivamente la política

seguida por el Ente, limitándose a aquellas operaciones vinculadas con una subyacente de financiación.

La problemática planteada por la asunción posterior por el Estado de operaciones que tienen vinculadas operaciones de derivados, en tanto estas últimas no sean también asumidas, exige el inmediato cierre de las mismas con desaparición de cualquier posición de riesgo, cuya incompatibilidad ya ha sido señalada. Esta ha sido la actitud seguida por el Ente, si bien en algunos casos con un cierto retraso en la ejecución, que debería tratarse de evitar en el futuro.

El conjunto de operaciones ha generado resultados positivos, lo cual no debe ser el único elemento de valoración de las mismas, por cuanto es preciso asumir que en toda operación de riesgo es razonable aceptar consecuencias puntuales negativas, siempre que se produzcan en función de decisiones fundadas en criterios técnicos.

Las operaciones realizadas han tenido escasa importancia dentro del conjunto de recursos captados con exposición al riesgo de tipos de interés, y los resultados alcanzados son de escasa relevancia en comparación con el total de gastos financieros devengados por el Ente.

Destaca la contratación de operaciones de derivados desde el mismo nacimiento de la operación principal subyacente, ya que podría considerarse más adecuado diseñar esta última directamente al tipo que resulta del intercambio conseguido mediante la formalización del derivado. Tal proceder tiene justificación en el caso de emisiones de renta fija, mercado en el que resulta poco habitual la aceptación por los inversores del tipo variable. Por ello, si se considera conveniente utilizar dicho mercado como alternativa sin querer soportar el riesgo que el tipo fijo comporta, es necesario utilizar dicha vía. Ahora bien, tal razonamiento no es aplicable a los casos observados de operaciones de crédito con formalización de operaciones de derivados con efectos desde el mismo momento de su constitución.

III.4 Problemática del IVA

Como ya se ha señalado en la Introducción de este Informe, el esquema organizativo del Grupo determina una problemática de tratamiento del Impuesto sobre el Valor Añadido que tiene trascendencia desde el punto de vista financiero.

Desde 1986 se traspasó al Ente público la gestión y contabilización de los ingresos comerciales de sus Sociedades anónimas, por lo que, a partir de entonces, éstas se financian mediante la facturación que realizan al Ente por la producción de los programas que constituyen la base de la facturación publicitaria.

En el Contrato Programa de mayo de 1993 se estableció la supresión de publicidad en las emisiones de RNE, y en compensación se fijó una subvención del Estado por el importe de los gastos incurridos por dicha Sociedad. Aunque el Contrato Programa finalizó su vigencia en ese año, con posterioridad se ha seguido estableciendo en los Presupuestos Generales de cada ejercicio una subvención por el mismo concepto.

Como en reiteradas ocasiones han puesto de manifiesto diferentes Informes de este Tribunal, el criterio de

fijación del precio de transferencia de las Sociedades anónimas al Ente ha venido determinado por el precio de coste y no por el de mercado.

La utilización de este criterio se ha justificado por parte del Ente en virtud del art.18.5 de la Ley 30/1985, que se corresponde con el art.79.5 de la vigente Ley del Impuesto, Ley 37/1992, de 28 de diciembre. La utilización de tal criterio merece la reiteración de los comentarios ya efectuados en anteriores Informes:

— La normativa del vigente Plan General de Contabilidad ha impuesto, taxativamente, el predominio de los criterios contables sobre los fiscales a la hora de la elaboración de las cuentas anuales, con sometimiento al principio de imagen fiel.

— La interpretación de la normativa fiscal resulta particularmente forzada, por cuanto el artículo citado prevé el supuesto radicalmente contrario, de operaciones realizadas entre sociedades vinculadas a precios notoriamente inferiores a los normales en el mercado. La situación es precisamente la opuesta: precios muy superiores a los normales del mercado.

Por otra parte, la no emisión de publicidad por parte de RNE podría ser interpretada en forma que determinara la inadmisión de la deducibilidad del IVA soportado por el Ente, en virtud de las adquisiciones de programas realizados por dicha Sociedad, en tanto se trata de adquisiciones de bienes o servicios que no se afectan directa y exclusivamente a la actividad empresarial de RTVE.

Se ha excluido la posibilidad de asignar directamente las subvenciones a la Sociedad anónima, lo que evitaría esta fuente de problemas. En ese caso se reducirían los ingresos y gastos del Ente por el importe, respectivamente, de la subvención y la adquisición de programas, mientras que en RNE se produciría la sustitución del ingreso obtenido por la cesión al Ente por la percepción directa de la subvención. Tal fórmula representaría la desaparición de la problemática del IVA, pero tendría como consecuencia el tratamiento del soportado como coste adicional, al no ser posible su deducción. Fuera de dicha consideración, la fórmula alternativa conseguiría igualmente el efecto obtenido con la utilizada de no acumulación de pérdidas en RNE, evitando la entrada en juego de las normas de la Ley de Sociedades Anónimas relativas a pérdidas acumuladas (obligatoriedad de reducción del capital social y eventualmente disolución obligatoria).

Por tanto, a través del esquema utilizado se consigue un traspaso de las pérdidas de TVE al Ente que no se ve sometido a la legislación de sociedades anónimas. Ahora bien, el conjunto del planteamiento provoca necesidades de financiación de una cuantía absoluta importante, si bien reducida en relación al conjunto de las necesidades financieras del Ente.

El efecto para el ejercicio 1995 puede verse reflejado en el cuadro siguiente, que está expresado en términos de tesorería del Grupo, de forma que el signo positivo representa derecho a devolución y el signo negativo obligación de pago.

Cuadro n.º 19
Liquidaciones por IVA. 1995
(En millones de pesetas)

Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
RTVE													
IVA soportado	1871	2113	2911	1745	1852	2013	1833	1788	1739	168	1907	2981	24441
IVA repercutido	672	794	966	1047	1339	1256	548	236	886	121	1171	1129	11255
Saldo IVA	1199	1319	1945	699	513	756	1285	1551	853	478	736	1852	13186
TVE													
IVA soportado	922	850	664	1559	1316	904	1176	587	910	850	1276	1380	12394
IVA repercutido	1551	1551	2529	2044	2083	1746	1852	1444	1757	133	2353	2419	22661
Saldo IVA	-629	-700	-1864	-484	-767	-842	-675	-858	-847	-484	-1077	-1039	-10267
RNE													
IVA soportado	89	42	52	50	91	29	68	49	77	46	76	100	768
IVA repercutido	320	320	321	265	265	265	282	265	267	283	284	366	3503
Saldo IVA	-231	-279	-269	-215	-174	-236	-214	-217	-190	-237	-208	-266	-2735
CONSOLIDADO													
IVA soportado	1011	1134	778	1046	911	935	944	714	702	967	622	1677	11439
IVA repercutido	672	794	966	1047	1339	1256	548	236	886	121	1171	1129	11255
Saldo IVA	339	340	-188	-1	-428	-322	395	477	-184	-243	-549	548	184
PAGOS REALES	-860	-979	-2134	-699	-941	-1078	-889	-1074	-	-721	-1285	-1305	-13002

Como se deduce del cuadro, las liquidaciones mensuales que realizan las entidades del grupo se caracterizan por la obligación de pago que surge de las efectuadas por las Sociedades anónimas y el derecho a la devolución que adquiere el Ente. Si se realiza un análisis consolidado, el efecto neto del conjunto del ejercicio es un derecho a devolución de 184 millones de ptas. Ahora bien, como legalmente tal compensación no es posible, a lo largo del ejercicio se han producido pagos reales por importe de 13.002 millones de ptas. Ello llevó al Ente a obtener un derecho a la devolución por importe de 13.186 millones de ptas. por dicho periodo. Como quiera que la devolución, como es habitual, no se percibió hasta muy avanzado el ejercicio siguiente, la utilización del esquema descrito determinó un incremento de las necesidades de financiación del Ente por el importe anticipado. Habida cuenta de que la devolución se percibió el 22 de julio de 1996, se puede estimar que el efecto financiero para 1995 fue una necesidad de financiación media por un año de 13.898 millones de ptas., generadora de la parte correspondiente de gastos financieros.

Estos gastos financieros han de considerarse un coste del esquema utilizado que habrá de ponerse en comparación con las ventajas que aporta.

IV. CONCLUSIONES

IV.1 Respetto a la financiación del Grupo RTVE

1.^a La situación de RTVE a 31 de diciembre de 1995 era de quiebra técnica, con unos fondos propios negativos por un importe cercano al doble del valor de sus activos, consecuencia de la incapacidad de adaptar la estructura de su cuenta de resultados a los cambios producidos en el mercado. Mientras el Grupo disfrutó del monopolio de la emisión de espacios televisivos, consiguió mantener el esquema -peculiar desde la perspectiva europea- de financiación en función de ingresos comerciales. Tal situación

se quebró en el momento en que la concesión a las cadenas privadas redujo la cuota de mercado del Ente.

2.^a Destaca la falta de previsión que se pone de manifiesto al analizar el proceso, por cuanto el cambio fundamental, la concesión de licencias a las televisiones privadas, no fue un hecho externo e inesperado. Por el contrario, la decisión de su implementación y la fijación exacta del momento en que se produjo estuvo en manos de la Administración de quien depende el Grupo. Por otra parte, la adopción de la decisión fue prevista y esperada durante un periodo de tiempo considerable. Ni por parte de los responsables directos de RTVE, ni de la Administración, se adoptaron medidas que prepararan ese cambio y minimizaran los efectos negativos que era razonable prever se produjeran. La situación económica tan positiva de que disfrutó el Grupo en la etapa anterior a la decisión podría haber facilitado el proceso de adaptación, al mismo tiempo que la considerable apatencia del sector privado por las licencias para la prestación del servicio podría haber posibilitado la exigencia de mecanismos compensatorios que redujeran la magnitud de los efectos económicos negativos para el Sector público.

3.^a Una vez planteada la situación de desequilibrio fundamental entre ingresos y gastos en 1990, no se han adoptado medidas de auténtica solución del problema económico, habiéndose optado por medidas parciales de carácter financiero.

4.^a El conocimiento del problema y la opción por el aplazamiento de la solución quedan probados por las sucesivas autorizaciones concedidas para el endeudamiento del Grupo, con la consecuencia inevitable de la acumulación de deuda en volumen muy considerable que, parece evidente, resulta imposible de atender mediante la generación de recursos de la propia actividad.

5.^a La utilización del mecanismo financiero, al aplazar sin resolver la situación creada, ha originado, en virtud de la acumulación de intereses, un incremento paula-

tino de los recursos necesarios para la solución definitiva. Al mismo tiempo, los gastos financieros inherentes al mecanismo utilizado han contribuido a empeorar la situación económica del Grupo.

6.^a La fórmula utilizada de financiación a través del Ente público ha implicado un incremento de coste para el conjunto del Sector público, por cuanto las condiciones de emisión han resultado más gravosas que las que se hubieran podido obtener mediante emisiones del Tesoro. La situación económica y financiera del Ente provoca la diferencia de precio de la financiación por el riesgo asumido, que será nulo si el Estado, como único propietario del Grupo, termina arbitrando los mecanismos necesarios para la atención de la deuda incurrida. Dicho coste tiene su origen en el procedimiento utilizado para retrasar el reconocimiento en las cuentas estatales de las pérdidas devengadas. Este retraso difícilmente podrá evitar el efecto final sobre los resultados futuros de la actividad financiera del Estado.

IV.2 Respecto a la gestión financiera de RTVE

1.^a Durante 1995 no se aplicaron los mecanismos previstos en la Ley 13/1995, de Contratos de la Administración Pública, que hubieran debido ser puestos en funcionamiento a partir del 8 de junio.

2.^a El análisis de los procedimientos internos aplicados en el ejercicio de 1995 pone de manifiesto una falta de normativa detallada en el ámbito de la captación de financiación ajena. El Ente no dispone de una detallada normativa de funcionamiento que establezca adecuadas normas de control interno para el proceso de selección y adjudicación de las operaciones financieras formalizadas, lo que dificulta las posibilidades de un control posterior al no existir información suficiente para poder juzgar la actuación realizada.

3.^a Del análisis del tratamiento contable de las operaciones financieras se deduce su adecuación a la normativa general aplicable, salvo por lo que se refiere a la compensación de gastos de formalización de deudas con ingresos por importe de 675 millones de ptas., y a la que se efectúa entre los ingresos y gastos derivados de las operaciones de «swaps» de tipos de interés, integrando su saldo neto en la cuenta de gastos financieros, en contra del principio de no compensación del Plan General de Contabilidad. Ahora bien, algunos Organismos de supervisión y control de Entidades Financieras, Banco de

España y Dirección General de Seguros, aceptan tal proceder cuando la operación de derivados esté vinculada a una operación financiera, posición que parece razonable aplicar al caso presente. No obstante, no parece adecuada su aplicación cuando la posterior asunción por el Estado de la operación subyacente haga desaparecer la característica de cobertura de la operación de derivados.

4.^a La realización de operaciones de derivados debe ser considerada de forma positiva, siempre que coexistan con la aplicación estricta de mecanismos de control interno en el proceso de autorización de las operaciones y la documentación del mismo, con expresa constancia de los informes técnicos que las justifiquen. En este sentido, la política seguida por el Ente, limitándose a aquellas operaciones vinculadas con una subyacente de financiación, es la única que resulta compatible con los fines de la actividad fiscalizada y la prudencia que debe regir la gestión de los recursos públicos.

V. RECOMENDACIONES

1.^a La situación financiera del Ente RTVE impone la necesidad de abordar la solución del problema básico de desfase entre ingresos y gastos, dado que la continuación del modelo seguido hasta la actualidad no hará sino incrementar, en forma exponencial, la magnitud de los recursos necesarios para la solución definitiva.

2.^a Sería conveniente una mejora considerable de los mecanismos de control del proceso de preparación y adjudicación de las operaciones de financiación, con mecanismos de registro que permitan mayores posibilidades de control «a posteriori».

3.^a La baja calidad del sistema de control contable hace necesaria su mejora con el establecimiento de un sistema integrado único de control que incorpore la información necesaria para la gestión, generando de forma automática la contabilización pertinente de las operaciones efectuadas.

4.^a La asunción por el Estado de deudas sobre las que existen operaciones de derivados sin la asunción de estas últimas exige el inmediato cierre de las mismas con desaparición de cualquier posición de riesgo, actitud seguida por el Ente, si bien, en algunos casos, con cierto retraso en la ejecución, que debería evitarse en el futuro.

Madrid, 29 de septiembre de 1998.—El Presidente,
Ubaldo Nieto de Alba.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

IORTV	Instituto de Radio y Televisión Española
TVE	Televisión Española, S. A.
RNE	Radio Nacional de España, S. A.
RETEVISIÓN	Ente Público de la Red Técnica Española de Televisión
RTVE	Ente Público Radiotelevisión Española