

Carolina Blasco Delgado

**LA APORTACIÓN DE LOS OPERADORES
DE TELECOMUNICACIONES PARA LA
FINANCIACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE
¿TRIBUTO O EXACCIÓN PARAFISCAL?**

Carolina Blasco Delgado

LA APORTACIÓN
DE LOS OPERADORES
DE TELECOMUNICACIONES
PARA LA FINANCIACIÓN
DE LA CORPORACIÓN RTVE
¿TRIBUTO O EXACCIÓN
PARAFISCAL?

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además, de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujesen, plagiaran en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.

© 2009, Fundación Telefónica
Gran Vía, 28 – 28013 Madrid

© 2009, de los textos, Carolina Blasco Delgado

ISBN: 978-84-89-884-92-2
Depósito Legal: M-53604-2009
Impreso en España

Índice

I. INTRODUCCIÓN	5
II. RÉGIMEN FINANCIERO DE LA CORPORACIÓN RTVE	9
A) Antecedentes de la Corporación RTVE y evolución de su financiación	9
B) El actual modelo de financiación pública de la Corporación RTVE	11
C) Valoración de la reforma del modelo de financiación	14
III. LAS FIGURAS TRIBUTARIAS AFECTADAS A LA FINANCIACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE	21
A) Consideraciones sobre la naturaleza jurídica de los tributos que financian la Corporación RTVE y la oportunidad de su creación y afectación	21
B) La tasa sobre reserva de dominio público radioeléctrico	26
C) La aportación de los operadores de telecomunicaciones	28
D) La aportación de las sociedades concesionarias y prestadoras del servicio de televisión	32
IV. ESTUDIO DE LA APORTACIÓN DE LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES DE ÁMBITO GEOGRÁFICO ESTATAL O SUPERIOR AL DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA	35
A) Introducción	35
B) Examen de la aportación desde la perspectiva de los principios que informan el sistema tributario	35
C) Una nueva figura tributaria: imposibilidad de subsunción del presupuesto de hecho en el artículo 2 de la LGT	40
a) La subsunción de la aportación en el tributo	40
b) Análisis de su encaje en las figuras tributarias clásicas	42
D) Las exacciones parafiscales: reconducción de la aportación de los operadores de telecomunicaciones a este ámbito	46
a) La naturaleza tributaria de las exacciones parafiscales	48
b) Notas caracterizadoras de las exacciones parafiscales	49
c) La aportación de los operadores de telecomunicaciones como exacción parafiscal	50
V. CONCLUSIONES: EL RESURGIMIENTO DE LA PARAFISCALIDAD PARA LA FINANCIACIÓN DE SERVICIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS	53

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal (en adelante LRTVE), creó la Corporación de Radio y Televisión Española (en adelante, Corporación RTVE) y le encomendó la prestación del servicio público de radio, televisión y de servicios conexos e interactivos. Para ello, este organismo público se configuró independiente de cualquier otra instancia tanto desde el punto de vista político como económico. La consecución de la mencionada independencia económica se concretó en un modelo de financiación mixta, que sobre la premisa del equilibrio presupuestario, combinaba ingresos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado con los derivados de su participación en el mercado publicitario.

Los ajustes y restricciones que en los dos últimos años se han venido produciendo en el mercado publicitario han provocado que el descenso de esta financiación haya tenido que ser compensada con fondos públicos, y por ello, en la búsqueda de un sistema que dé seguridad y certidumbre a la financiación de la televisión pública, se procede a la reforma de su modelo de financiación. Este es uno de los motivos por los que la reciente Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española (en adelante LFRTVE), prevé la desaparición de la publicidad en este organismo público, con la finalidad de renunciar definitiva e inmediatamente a los ingresos publicitarios y pasar a un sistema único de financiación basado exclusivamente en ingresos públicos. De este modo, se pretende que la inestabilidad del mercado publicitario no afecte a la prestación del servicio público y, prioritariamente, que los efectos de la reducción publicitaria en RTVE se dejen sentir rápidamente en el resto del mercado televisivo. Asimismo, con la finalidad de prestar este servicio público en condiciones de universalidad y gratuidad, la televisión pública renuncia a ofrecer contenidos de pago o de acceso condicionado¹.

Estas renunciaciones han venido acompañadas de otras destinadas a garantizar que la Corporación RTVE sea compensada suficientemente con los ingresos públicos que le permitan prestar un servicio público de calidad. A estos efectos, la citada regulación establece que la financiación de la televisión de titularidad pública recaiga sobre quienes considera que resultan beneficiados por la reducción de la publicidad en RTVE, y éstos, a juicio del legislador son: los sectores de las comunicaciones audiovisuales y de los servicios de telecomunicaciones o comunicaciones electrónicas.

En este contexto, la LFRTVE prevé en su artículo 5 la creación de una nueva figura, calificada como tributaria en su Preámbulo, y de la que se afirma que se ajusta a los principios constitucionales sobre tributación, en especial a los de igualdad tributaria, capacidad económica y legalidad. Esta figura se denomina: *"aportación a realizar por los operadores de*

¹ Vid. Preámbulo de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

telecomunicaciones de ámbito geográfico estatal o superior al una Comunidad Autónoma², y consiste en la aplicación de un tipo proporcional del 0,9 por 100 sobre los ingresos brutos de explotación facturados por los operadores en el año correspondiente³. Precisamente este trabajo se centra en el estudio de esta aportación, si bien, en el artículo 6 de esta misma norma legal, se regula otra aportación que con la misma justificación y finalidad corresponderá realizar a otros sujetos pasivos: las sociedades concesionarias y prestadoras del servicio de televisión, de ámbito geográfico estatal o superior al de una Comunidad Autónoma. Esta aportación tiene un régimen jurídico similar y por consiguiente le resultarán de aplicación muchas de las conclusiones que se extraigan de este estudio⁴, si bien la diferencia más relevante entre ambas exacciones es que en este segundo caso, la consideración como obligados tributarios de los operadores de televisión no resulta tan llamativa como la de los operadores de telecomunicaciones, en tanto que estas sociedades concesionarias previsiblemente se beneficiarán de la reducción de la publicidad y de la renuncia al acceso condicionado de los canales gestionados directamente por la Corporación RTVE, beneficio que no se aprecia a priori en el caso de los operadores de telecomunicaciones.

En efecto, el mismo artículo 5 justifica, tal y como se ha adelantado, la exigencia de este tributo en atención al impacto positivo que para el sector de las telecomunicaciones se deriva de la nueva regulación del sector televisivo y audiovisual, y, en especial, por la ampliación de los servicios de banda ancha fija y móvil, así como por la supresión de la publicidad y renuncia a los contenidos de pago. Ciertamente, es difícil comprender en qué medida resultan beneficiados los operadores que ofrecen los servicios de teléfono fijo, teléfono móvil o los proveedores de acceso a Internet, por lo que se considera que es preciso analizar el establecimiento de estas nuevas aportaciones a la luz de los principios que informan el establecimiento de los tributos, y en especial, los de capacidad económica, igualdad y generalidad, teniendo para ello también presente la presión fiscal global que recae sobre los operadores de telecomunicaciones.

A continuación, un análisis del régimen jurídico de esta figura nos llevará a comprobar que no es posible reconducirla a ninguna de las categorías tributarias clásicas: impuestos, tasas, contribuciones especiales, y ello, con independencia que desde distintos ámbitos se haya aludido a esta exacción con las denominaciones de tasa, canon, o incluso, impuesto. Así, con independencia de su *nomen iuris*, resulta preciso estudiar su verdadera naturaleza, y para ello,

² El artículo 5 dispone en su apartado 1 que "los operadores de telecomunicaciones de ámbito geográfico estatal o superior al de una Comunidad Autónoma deberán efectuar una aportación anual, calculada sobre los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente, excluidos los obtenidos en el mercado de referencia al por mayor, con la finalidad de contribuir a la financiación de la Corporación RTVE en atención al impacto positivo para el sector de las telecomunicaciones que se deriva de la nueva regulación del sector televisivo y audiovisual, y en especial, por la ampliación de los servicios de banda ancha fija y móvil, así como la supresión de la publicidad y la renuncia a contenidos de pago o acceso condicional de la Corporación RTVE".

³ Apartado 4 del artículo 5 de la Ley 8/2009, de 28 de agosto.

⁴ En efecto, el artículo 6 de este texto legal establece en su apartado 1 que "las sociedades concesionarias y las prestadoras del servicio de televisión de ámbito geográfico estatal o superior al de una Comunidad Autónoma deberán efectuar una aportación anual, calculada sobre los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente, con la finalidad de contribuir a la financiación de la Corporación RTVE como consecuencia de la renuncia a la oferta de contenidos de pago y acceso condicional y de la supresión del régimen de publicidad retribuida como fuente de financiación de dicha Corporación y el impacto económico favorable que de ello se derivará para dichas sociedades concesionarias y prestadoras del servicio de televisión". En este caso, la aportación será si se trata de los prestadores del servicio de televisión en acceso abierto (con independencia de que la transmisión y difusión de la señal de televisión sea por ondas terrestres, satélite o cable), del 3% de los ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente, y si el acceso es condicional o de pago, se fija en el 1,5% de los ingresos brutos de la explotación facturados en el año correspondiente.

es preciso tener presente que en el apartado 2 del citado artículo 5 de la Ley 8/2009, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, establece que en lo no previsto por esta norma, la aportación de los operadores se regirá por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y Reglamentos de desarrollo.

Por ello, resultará necesario realizar un análisis de las categorías tributarias previstas en la LGT para comprobar si esta aportación es susceptible de ser integrada en su régimen jurídico, ya que, en otro caso, habrá necesariamente que acudir a los conceptos de prestaciones patrimoniales de carácter público –recordando los últimos análisis doctrinales y jurisprudenciales relacionados con este concepto constitucional–, o incluso, al de exacciones tributarias parafiscales previstas en la Disposición adicional primera de nuestra Ley General Tributaria, y siempre circunscritas al contexto de las exigencias constitucionales en esta materia. Para ello, sólo hay que tener presente que se trata de una figura coactiva, legalmente establecida, no presupuestada, recaudada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y afectada a un fin: la financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

Este análisis no puede realizarse sin abordar de forma simplificada y con carácter previo el análisis del régimen jurídico de la Corporación RTVE y específicamente, el de su financiación, ya que se trata de un contexto necesario para comprender todos los aspectos de esta nueva exacción tributaria, al igual que lo es, conocer las consecuencias económicas que la novedosa regulación tiene para el ciudadano, consumidor de servicios de telecomunicaciones y de sociedad de la información, así como para los sectores afectados y, específicamente, el sector de las telecomunicaciones.