

HACIA UN MODELO DE REGULACIÓN PARA GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA DE LAS TELEVISIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

Andrés Boix

Profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia

Susana de la Sierra

Profesora titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha

Emilio Guichot

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla

Juan Luis Manfredi

Profesor titular de Periodismo, Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. EL CONTROL DE RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA EN LOS PRIMEROS AÑOS DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. 2. LA IRRADIACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL POLÍTICO SOBRE LOS MEDIOS PÚBLICOS A LAS RADIOS Y TELEVISIONES AUTONÓMICAS Y LOCALES. 3. LAS REFORMAS TRAS LAS PROPUESTAS DEL CONSEJO DE EXPERTOS DE LOS AÑOS 2004-2005. 4. LAS REFORMAS SOBRE EL AUDIOVISUAL PÚBLICO ESTATAL DE 2006 Y 2009 Y SOBRE LA ORDENACIÓN GENERAL DEL SECTOR DE 2010. 5. LA PAULATINA GENERALIZACIÓN DE LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LOS MEDIOS PÚBLICOS COMO SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA GARANTÍA DE SU INDEPENDENCIA EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA. 6. LAS REFORMAS SOBRE EL CONTROL DE LOS MEDIOS PÚBLICOS Y LA GARANTÍA DE SU INDEPENDENCIA Y PROFESIONALIDAD DURANTE LA LEGISLATURA 2016-2019. 7. LAS INSUFICIENCIAS DE LA MERA DESGUBERNAMENTALIZACIÓN POR LA VÍA DE PARLAMENTARIZAR EL CONTROL DE LOS MEDIOS PÚBLICOS. 8. ALGUNOS SISTEMAS ALTERNATIVOS PARA LA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA Y PROFESIONALIDAD DE LOS MEDIOS PÚBLICOS. 9. CONCLUSIONES PARA LA MEJORA DEL MODELO DE REGULACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS PÚBLICOS.

1. El control de Radiotelevisión Española en los primeros años de democracia constitucional

En sus orígenes, el modelo de la regulación de las radios y televisiones públicas en España se articuló jurídicamente, tras la entrada en vigor de la Constitución española, a través de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, una norma que consagraba la dependencia directa del Gobierno de la radio y la televisión públicas estatales por la vía de concederle la facultad de nombramiento de su director. Este contaba con capacidad de decisión económica y de orientación de los contenidos. Este hecho, unido a que los órganos de administración adicionales (Consejo) eran más de control que ejecutivos (y que replicaban por lo demás la mayoría parlamentaria que daba soporte al Gobierno) provocaba que un innegable cordón umbilical conectara la gestión de los medios públicos con el Gobierno. Este, aunque lo fuera ya democráticamente elegido, tenía así una gran capacidad de predeterminación de no pocas directrices políticas y de gestión, siquiera sea porque en cualquier momento podía cesar y reemplazar al director general de Radiotelevisión Española (RTVE). Por esta razón, estos directores, por mucho que tuvieran reconocida en la legislación una más que amplia capacidad de actuación autónoma,

acababan respondiendo las más de las veces a los deseos de quien los nombraba y acomodaban su actuación a la mejor conveniencia de los grupos políticos en los gobiernos respectivos. En definitiva, se ejercía un control intenso, que se manifestaba de maneras muy diversas y era objeto de críticas, pero que tampoco suponía en esos años una excepcionalidad española, pues se trataba de una característica, hasta cierto punto, compartida hasta fechas recientes por las democracias europeas del ámbito mediterráneo: con sus particularidades, ha sucedido también —aproximadamente en la misma franja temporal— en Portugal, Italia, Grecia e incluso en Francia (donde no será hasta mediados de la década de 1980 cuando con la aparición del Consejo Superior del Audiovisual se inicia una tímida desgubernamentalización de los medios públicos, por ejemplo).

Jurídicamente, la referida Ley 4/1980 preveía en sus artículos 6 al 15 la existencia de tres órganos: el director general, el Consejo de Administración y los Consejos Asesores. El *Consejo de Administración* estaba compuesto por 12 miembros, elegidos en cada legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de cada cámara, entre “personas de relevantes méritos profesionales”, sin mayores especificaciones. La práctica política consolidó un reparto por cuotas entre los grandes partidos, que trasladaban así al órgano su fuerza parlamentaria relativa. Este Consejo de Administración debía ser “oído” respecto del nombramiento del *director general*, sin que la Ley estableciera requisitos adicionales en torno al perfil del candidato más allá de los criterios de idoneidad y de confianza inherentes a este sistema de designación. Por último, el esquema institucional legalmente previsto se completaba con los *Consejos Asesores*, que integraban a representantes de los trabajadores, del mundo de la cultura, de las administraciones y de los telespectadores y radioyentes, con funciones meramente consultivas respecto del Consejo de Administración, pero que nunca llegaron a crearse. Sí, en cambio, se pusieron en marcha los Consejos Territoriales, regulados por normativas autonómicas, con funciones respecto de la programación de ámbito autonómico de RTVE, también con funciones meramente consultivas.

Las acusaciones de manipulación respecto del funcionamiento de RTVE bajo este modelo eran, como es sabido, recurrentes. Algo que no puede extrañar si tenemos en cuenta que las relaciones entre política y dirección fueron en esta fase y con esa regulación muy evidentes, incluyendo el nombramiento como directores generales de RTVE de exdiputados (Luis Solana, 1989-1990, del PSOE; Fernando López Amor, 1997-1998, del PP) o el pase con posterioridad a diputado (Mónica Ridruejo, 1996-1997, eurodiputada del PP no afiliada) o directamente, sin transición, al cargo de Ministro Portavoz del Gobierno (Pío Cabanillas Alonso, 1998-2000, del PP). Adicionalmente, hay que recordar que incluso cuando no se han producido estos trasvases directos, la relación de confianza política existía también: la gran mayoría de los restantes directores generales ostentaron antes o después cargos de nombramiento político por parte de Ejecutivos controlados por el partido que impulsó sus nombramientos como directores generales de RTVE. Por último, que algunos de estos nombramientos se produjeran, además, en momentos tan avanzados como son las postrimerías del siglo XX o el inicio del siglo XXI, permite hacernos una idea de cuán intenso ha sido este vínculo y hasta qué tardío momento de nuestra historia reciente se ha proyectado, exhibiéndose en sus perfiles más visibles.



2. La irradiación del sistema de control político sobre los medios públicos a las radios y televisiones autonómicas y locales

Este modelo de gestión es el que, en una primera fase, y debido a la enorme capacidad de irradiación que la legislación y pautas de ordenación institucional estatales tienen sobre el despliegue y funcionamiento de las administraciones autonómicas, es asimismo adoptado por el resto de televisiones públicas en España (locales y, particularmente, autonómicas) a medida que se va produciendo la lenta y progresiva liberalización que, durante las décadas de 1980 y 1990, ve aparecer tanto televisiones comerciales no controladas directamente por el Estado (en régimen de concesión de servicio público, con la Ley de Televisión Privada) como otras emisoras públicas. Aunque por supuesto existen ya entonces críticas al modelo —es más, la denuncia de la “televisión de gobierno” o “televisión de partido” es una constante de la vida política española por parte de los partidos de la oposición durante esos años—, lo cierto es que en ese momento inicial todo el espectro político asume con naturalidad este modelo tan pronto como llega al poder o dispone de mayorías suficientes para cambiarlo, caso de así desearlo. De manera que no solo es que la legislación básica estatal (Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión) consagre tempranamente un modelo organizativo y de gestión de obligatorio cumplimiento para las televisiones autonómicas que, en sus líneas básicas, calca el modelo de RTVE. Es que, además, la cultura política española dominante considera esta solución obvia, de manera que con independencia de territorios, mayorías políticas que sustentan a los gobiernos regionales de turno y otras consideraciones, el resultado y el modelo de regulación y de gestión es siempre el mismo: la dirección de los diferentes entes que gestionan las radios y televisiones públicas en España depende siempre directamente de los gobiernos correspondientes.

En este estado regulatorio de cosas, los niveles de interferencia política y la mayor o menor independencia de gestores, así como la calidad informativa de los contenidos emitidos, depende única y exclusivamente de la profesionalidad y voluntad de los gestores designados por los gobiernos de turno. Es por ello posible establecer una evaluación diferenciada de unos períodos y otros, así como de unas televisiones y otras, pues la trayectoria no es siempre idéntica, dependiendo de esta mayor o menor profesionalidad de los gestores, de su esfuerzo por mantener una línea independiente e, incluso, del ecosistema social y político del momento, aunque no es nuestra intención adentrarnos en esta cuestión. A la postre, y aun existiendo obviamente estas diferencias, lo que nos interesa rescatar es que la pauta común que se asentó con la generalización de este modelo no dejaba de ser altamente insatisfactoria. Recuérdese, a estos efectos, que muchos de estos males no son estatales, sino del deficiente modelo de gobierno audiovisual que ha regido la democracia española también en lo que se refiere a sus entes subestatales.

Por mucho que no sea este un problema únicamente español, y que el control o la interferencia política sean déficits que, con matices, son también recurrentes en esos años en las televisiones públicas de otras democracias europeas de nuestro entorno, lo cierto es que la trayectoria del audiovisual público español en esta materia en las últimas décadas del siglo XX dista de ser brillante o ejemplar. Hasta el punto de que puede considerarse que la exagerada falta de independencia y la no primacía de criterios periodísticos y profesionales en los órganos de dirección ha sido tradicionalmente uno de los problemas cruciales de las televisiones y radios públicas españolas.

3. Las reformas tras las propuestas del Consejo de Expertos de los años 2004-2005

No será hasta la llegada del Gobierno de Rodríguez Zapatero (Partido Socialista), tras las elecciones generales de 2004, cuando se inicia cierta reflexión social, política y doctrinal de la suficiente profundidad como para llevar al replanteamiento, por primera vez, del modelo. Hay que recordar que a este momento se llega tras un período donde la falta de independencia de la televisión pública estatal se convirtió en parte del debate público de forma recurrente y en un contexto donde en otros países europeos se había iniciado ya cierta desgubernamentalización, a lo que se añade la erosión continuada de TVE en términos de audiencia, que pierde en esos años, por primera vez, el liderazgo nocturno de los informativos en beneficio de competidores privados. Una reacción que se enmarca en un contexto normativo en materia audiovisual donde se empieza a aceptar la inevitable existencia de un mayor pluralismo (más emisores privados y en cada vez más diversas plataformas), elemento adicional que aconseja introducir cambios no solo respecto de las instituciones públicas sino dirigidos a toda la ordenación del sector. Es decir, no solo es que el ordenamiento jurídico español en materia audiovisual se hubiera quedado antiguo y resultara poco satisfactorio para las demandas sociales de la época, que exigían un mayor pluralismo e independencia a los medios públicos. Es que, además, respondía todavía a un esquema de ordenación del sector basado en la idea de servicio público y protagonismo de los medios públicos que no se compadecía con la realidad de un mercado donde la presencia de actores privados no solo estaba ya totalmente normalizada sino que era, además, cada vez más relevante.

En definitiva, desde el Gobierno se va a acometer una reflexión que llevará a la profunda reordenación tanto de la estructura de gestión del sector público audiovisual estatal como del marco normativo general, todo ello tras un intenso debate público. Así, se encarga un informe a un Consejo de reconocidos expertos, liderado por Emilio Lledó¹, que realizará un trabajo de recogida de información sobre el contexto comparado y de proposición de alternativas que, aun no seguida en muchos de sus extremos, aportó un nada desdeñable valor añadido. En su informe se consideraba respecto de la elección de los miembros del Consejo de Administración que ese sistema había “reforzado la gubernamentalización”, al basarse exclusivamente en cuotas de partido, en donde la mayoría gubernamental tenía el control por definición. Además, resaltaba el hecho de que el Consejo, aun llamado de Administración, tenía funciones fundamentalmente asesoras, con muy escasa capacidad de control efectivo. Por lo que, concluía, este órgano había funcionado siempre como mera “dúplica de la Comisión de Control Parlamentario de RTVE, naturalmente dominada también por la mayoría gubernamental, polarizándose en ambos organismos una dinámica político-partidista que ha ido en detrimento de las funciones de control sistemático.” En cuanto a la designación del director general, los expertos también señalaban lo que no era sino una obviedad, esto es, que en la práctica el sistema había dado lugar a una “fuerte dependencia gubernamental, así como a una rotación alta y continuada, con perjuicio para la imagen de independencia del medio y para la propia racionalidad de la gestión, sobre todo si se tiene

1 El Consejo se creó por Real Decreto 744/2004, de 23 de abril y estuvo compuesto por el filósofo y académico de la lengua Emilio Lledó; el catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad en la Universidad Complutense de Madrid Emilio Bustamante; la catedrática de Ética en la Universidad Autónoma de Barcelona Victoria Camps; el presidente de la Asociación de la Prensa Fernando González Urbaneja, y el filósofo Fernando Fernández-Savater.



en cuenta que, a tenor del Estatuto de 1980, el director general tiene un poder ejecutivo prácticamente omnímodo”. Así pues, la conclusión final no podía ser más demoledora: “El resultado conjunto de esta estructura de gestión, verificada en más de dos décadas, ha sido la escasa independencia y alta gubernamentalización de la gestión, su persistente inestabilidad, y una peligrosa falta de control cotidiana sobre la dirección del Grupo” (p. 130).

Hecha la evaluación de la situación preexistente, que por lo demás coincidía con el retrato realizado hasta aquí y que es difícilmente rebatible, los expertos planteaban propuestas de futuro y abogaban por dotar de plena autonomía gerencial y editorial a RTVE respecto del poder ejecutivo, con la intención de que la radiotelevisión pública se convirtiera así, efectivamente, en garante del pluralismo político y social, tal y como exige la Constitución española en su artículo 20.3 para los medios públicos. Con enorme ruido, al que se añadieron algunas polémicas teatrales, se habló en ese momento también, por primera vez, del modelo de financiación de los medios públicos. Una cuestión con una inevitable consecuencia sobre la autonomía efectiva del ente, pues, por ejemplo, la libertad del director general está ineluctablemente supeditada a su propio presupuesto y modelo económico. Si el director general no tiene capacidad de financiación (vía canon, presupuestos o captación de publicidad), su función ejecutiva es muy limitada.

No debe perderse de vista, y conviene recordarlo aunque pueda parecer evidente, que la independencia de la radio y la televisión pública presenta una piedra de toque en la financiación. El resto de los aspectos es negociable y responde a distintas tradiciones políticas y jurídicas. Sin embargo, las decisiones sobre la financiación, el alcance de las ayudas públicas, el pago vía impuestos o el contrato programa prefiguran los resultados de un medio de titularidad pública.

Todo modelo de financiación para un modelo de televisión pública como el que aquí se propone requiere por ello de una profesionalización de la dirección pública y la separación efectiva de la esfera política y social, representada en la diversidad del Consejo de Administración, de la esfera económica, en la figura del consejero delegado o el primer ejecutivo así designado. Este modelo ya probado en empresas de similar envergadura, pero de naturaleza jurídica privada, responde a la necesidad de controlar y fiscalizar las cuentas, maximizar el rendimiento del capital (con las externalidades ya conocidas) y tomar decisiones ágiles no vinculadas a equilibrios parlamentarios.

En un entorno digital de creciente competencia, la financiación tiene que ser estable, ajustada a un programa o proyecto concreto y revisable. La estabilidad consiste en su mantenimiento no sujeto a condiciones políticas o de mercado. El programa o proyecto se explica por la identificación de una misión socialmente aceptada por todos los partidos y con aceptación social. Seguramente, significa un declive en la audiencia general, la expulsión de las parrillas de los programas asimilables a la oferta privada y la apuesta sólida por la información de calidad o la atención a audiencias vulnerables. Por último, la revisión es la apuesta decidida por un modelo ex post, que atiende a los resultados y al desempeño de las funciones encomendadas.

Con todo, no podemos perder de vista que donde el informe de los expertos más influyó en las decisiones tomadas a continuación fue en la parte más orgánica, sin que se entendiera por los poderes públicos que estas consideraciones y las

referidas a la financiación de los medios públicos eran un todo unitario. En esta cuestión, el informe proponía una estructura de dirección que se materializaba en:

- “[U]n auténtico Consejo de Administración, con dedicación exclusiva, que comparta con el director general el peso de la gestión, mediante la atribución de poderes reales de control, elegido por amplio consenso político y por mandatos no prorrogables e igualmente superiores a la legislatura, aunque procurando mantener la continuidad en esa labor de control.” Este Consejo de Administración se recomendaba que quedara compuesto por ocho miembros, caracterizados por sus relevantes méritos en el ámbito de la comunicación (experiencia profesional o de gestión, docente o investigadora), con dedicación exclusiva, elegidos dos por el Congreso y dos por el Senado por mayoría de dos tercios, a propuesta de al menos la mitad de los Grupos parlamentarios existentes redondeada al alza y previo examen de idoneidad ante la Comisión parlamentaria correspondiente, dos por el Consejo Audiovisual por mayoría de dos tercios y dos por los sindicatos más representativos en RTVE, por períodos de seis años sin posibilidad de reelección en el período consecutivo, con renovación parcial cada tres años.
- “[E]lección de un director general por parte del Consejo de Administración, irrevocable al margen de las previsiones legales, designado por un mandato superior al de una legislatura, y no reelegible de forma consecutiva”, por mayoría de dos tercios entre los concurrentes a un concurso público entre personas de reconocido prestigio en el sector audiovisual, previo informe del Consejo Audiovisual, al que podrían optar candidatos pertenecientes o no a las sociedades del grupo. En caso de no alcanzarse, lo nombraría el Consejo Audiovisual por mayoría de dos tercios. Además, proponía crear consejos de informativos, Consejo Asesor Estatal y otros consejos de programación y mantener los consejos territoriales.

4. Las reformas sobre el audiovisual público estatal de 2006 y 2009 y sobre la ordenación general del sector de 2010

Tras el informe de los expertos, y en paralelo a un amplio debate social y político sobre la cuestión, los años 2006 a 2010 vieron la realización, por fin, de modificaciones de calado en la regulación del sector audiovisual y en la ordenación del audiovisual público, tras más de dos décadas y media de regulación contenida en las normas de 1980-1983. De las transformaciones iniciadas en esa época se derivan tres cambios estructurales que, más o menos, perduran todavía hasta nuestros días y que podemos considerar totalmente asentados como parte de nuestro ecosistema regulatorio actual:

- a) De una parte, y al fin, la aparición o consolidación de administraciones independientes para la gestión de parte de las atribuciones hasta entonces gubernamentales respecto de los mercados audiovisuales (otorgamiento de licencias, control de contenidos, potestad sancionadora, etc.) en paralelo a la liberalización del mercado (sustitución de las concesiones a privados por autorizaciones) y como respuesta a las exigencias normativas provenientes de Europa en esta dirección, finalmente cristaliza en la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010. Con todo, ha de notarse que las atribuciones para el regulador independiente en España siguen siendo menores a



lo habitual en la UE (por ejemplo, las autorizaciones limitadas en número a operadores privados siguen siendo decididas por el Gobierno y no por el regulador, a diferencia de la pauta europea que ya han asumido algunas Comunidades Autónomas como Cataluña o la Comunidad Valenciana), y que su independencia estructural respecto del poder ejecutivo es también menor que en otros países. Igualmente, que el número de Comunidades Autónomas con este tipo de autoridades independientes sigue siendo a día de hoy escaso (solo en los dos ejemplos mencionados tienen competencias de gestión efectivas, salvedad hecha del Consejo Audiovisual de Andalucía, que carece de competencia para otorgar licencias, pero sí tiene atribuida la potestad sancionadora). Por último, la puesta en marcha de la autoridad independiente estatal, inicialmente prevista como Consejo Estatal de Medios Audiovisuales en la Ley de 2010, nunca llegó a materializarse y, tras la reforma institucional de las agencias independientes en determinados sectores regulados y su fusión en 2013 en la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (llevada a cabo ya por una mayoría política diferente, en este caso del Partido Popular), es este órgano quien ha asumido las funciones de control de contenidos y sancionadoras en esta materia (reteniendo el Gobierno cuestiones clave como el control de las condiciones de acceso a la actividad de los operadores privados o el establecimiento del catálogo de acontecimientos de interés general). En definitiva, y con todas sus carencias en su despliegue y concreción práctica que aún se arrastran hoy en día, parece pacífico afirmar que este cambio estructural está definitivamente consolidado en nuestro ordenamiento jurídico y sistema de regulación del audiovisual.

- b) En segundo lugar, entre los cambios estructurales destaca también la relajación de los intensos controles hasta ese momento existentes sobre las Comunidades Autónomas a la hora de disciplinar y delimitar sus mercados audiovisuales privados, pero también el régimen jurídico de sus operadores públicos, que pasan a poder regular desmarcándose de las pautas fijadas por el Estado. Los mercados televisivos autonómicos son, como es lógico e inevitable, muy diferentes del mercado nacional, y presentan rasgos (y alguna patología) particulares. Por ejemplo, frente al creciente cuestionamiento que la mera existencia de medios públicos genera en mercados como el español, donde en ocasiones es difícil identificar el valor añadido de contenidos y programas como algunos de los producidos por RTVE, apenas si distinguibles de la competencia privada, los medios autonómicos prestan un indudable servicio de información y atención a la proximidad que, en cambio, la competencia privada a nivel nacional es incapaz de proporcionar. Adicionalmente, en las Comunidades Autónomas con lengua propia suponen prácticamente la única ventana en esas lenguas a contenidos audiovisuales. Por el contrario, también presentan problemas específicos, que tienen que ver, entre otros motivos, con la extrema debilidad de estos mercados privados locales y regionales, que acaban convirtiendo a productoras privadas en muy dependientes del sector público, con lo que ello supone. Con todo, ninguno de estos riesgos y problemas específicos justificaba la regulación tradicional que aún hasta 2010 impedía a las Comunidades Autónomas ejercer con naturalidad sus competencias de ordenación sobre sus sectores audiovisuales.

Es este, por lo demás, un elemento de transformación estructural que también se ha visto consolidado y respaldado por normas posteriores, como la

Ley 6/2012, aprobada ya con Gobierno del Partido Popular y control de ambas Cámaras por parte de este partido, que profundizó en la dirección de permitir a los legisladores autonómicos introducir modelos de gestión diferenciados, según su mejor criterio, para los medios públicos autonómicos. En particular, la Ley General de Comunicación Audiovisual asumió, en un principio, que la televisión autonómica tendría el carácter de un servicio público autonómico de gestión directa. No obstante, una modificación operada por la Ley 6/2012, de 1 de agosto, contempló la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda optar por la gestión directa del servicio a través de un medio propio o la gestión indirecta mediante concesión a un operador privado (de todo el servicio o solo de la producción y edición de algunos de sus programas), o bien la gestión a través de una empresa mixta, parcialmente participada por la Comunidad Autónoma, u otros instrumentos de colaboración público-privada. Asimismo, esta reforma previó la posibilidad de que la Comunidad Autónoma traspase a un tercero el servicio mediante la privatización o venta al mercado de sus empresas prestadoras. La medida se aprobó en un contexto de endeudamiento generalizado de los operadores autonómicos que obligó a algunos a prescindir de canales. Con carácter general, y en el marco de la política de contención del déficit, la Ley 6/2012 estableció además la obligación de fijar un límite máximo de gasto de las Comunidades Autónomas en la gestión de este servicio para cada ejercicio económico.

- c) Por último, el tercer y definitivo cambio estructural, y el que aquí más nos interesa, tuvo que ver con la nueva regulación sobre la organización y gestión de RTVE introducida por las leyes 17/2006 de radiotelevisión pública estatal y 8/2009 de financiación de la radiotelevisión pública estatal. Ambas normas, aun siguiendo en parte las recomendaciones del informe de los expertos encargado por el Gobierno, reorientan el diseño institucional en la dirección marcada por estos, pero no acaban de concretarlo en todos sus puntos. En efecto, la nueva norma de 2006 avanza en la desgubernamentalización de los órganos de dirección, pero no en la introducción de personas ajenas a la lógica partidista, como veremos. En todo caso, se intenta apartar de las pautas tradicionales de nombramiento de sus gestores con la idea de dotarlos de mayor independencia. También se cambian otras reglas de funcionamiento, entre ellas la importante limitación de la publicidad que se aprueba en la reforma de la financiación de 2009. La solución adoptada, que tendrá una gran trascendencia porque se extenderá paulatinamente al resto de televisiones públicas debido al gran poder irradiador que sigue teniendo la pauta establecida por el Estado para su audiovisual público, sustituye la designación gubernamental del antes director general, y ahora presidente, por una designación parlamentaria que, además, se hace depender al menos en las primeras votaciones de la obtención de mayorías reforzadas (en posteriores votaciones las reglas varían, pero también es habitual la pauta establecida para RTVE, que prevé una mayoría que sigue siendo reforzada, como es la mayoría absoluta, pero más fácil de alcanzar) como instrumento para forzar un consenso multipartidista y que la televisión no esté dirigida por alguien que responda solo a la voluntad y designios del gobierno de turno. Se extienden pues, así, las normas que históricamente exigían estas mayorías reforzadas (obligando con ello a un pacto multipartidista) para la elección de los miembros del Consejo a la figura que es el vector gerencial (director/presidente).



En concreto, la Ley de 2006 acogió en este punto, pues, solo parcialmente las propuestas del Comité de Expertos. El Consejo de Administración estaría compuesto por personas físicas con suficiente (art. 10)/reconocida (art. 11) cualificación y experiencia profesional, sometidas a un régimen de incompatibilidades. Pero su elección continuaría siendo exclusivamente parlamentaria, sin espacio para académicos o profesionales del ramo independientes elegidos por el Consejo del Audiovisual, como propusieron los expertos en una proporción de un cuarto del total de miembros. Inicialmente, esta elección se hará por las Cortes Generales, por mayoría de dos tercios, ocho por el Congreso y cuatro por el Senado, y se introduce cierta participación, si bien mediata, de los trabajadores, al establecerse que dos de los elegidos por el Congreso han de serlo a propuesta de los dos sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la Corporación RTVE y sus sociedades. Caso de no lograrse esta mayoría, cabe la posibilidad de realizar los nombramientos por mayoría absoluta en segunda vuelta, en una votación en un plazo no inferior a dos meses.

Respecto del presidente de la Corporación y del Consejo, este pasa a ser elegido por mayoría de dos tercios del Congreso, con obligación de comparecencia previa en audiencia pública, “en la forma que reglamentariamente se determine”, con el fin de que ambas Cámaras puedan informarse de su idoneidad para el cargo, con un régimen estricto de incompatibilidades y dedicación exclusiva. Se sustituye, así, el nombramiento gubernamental por el parlamentario, con mayorías reforzadas para buscar un apoyo más amplio que el puramente partidista de los apoyos del gobierno de turno. Como puede apreciarse, en este punto tampoco se sigue el consejo de los expertos, y este nombramiento, aun parlamentario, no incluye concurso ni controles profesionales y, sobre todo, es realizado por el Parlamento y no por el Consejo de Administración. Además, la nueva Ley prevé que los consejeros salientes pueden continuar con sus funciones hasta el nombramiento de los nuevos, pero no existe una previsión similar en el caso del presidente de la Corporación.

En definitiva, y como ya hemos expresado, con esta reforma se siguieron en parte las propuestas del informe del Comité de Expertos, pero no, señaladamente, ni las que hacían referencia al número de consejeros (12 en vez de 8) ni, sobre todo, las relativas a la forma de elección de todos los miembros del Consejo ni tampoco la del presidente por el Consejo de Administración por mayoría cualificada entre los concurrentes a un concurso público con un papel destacado de la Autoridad independiente en materia audiovisual (de informe e incluso de nombramiento en caso de falta de la mayoría necesaria en la previa votación en el Consejo de Administración). Frente a un modelo más complejo y plural propuesto por los expertos, la reforma se decanta, más bien, por una parlamentarización del control de los medios públicos, fórmula que hará fortuna.

5. La paulatina generalización de la parlamentarización de los medios públicos como solución al problema de la garantía de su independencia en la España contemporánea

Desde este momento histórico, y en la década siguiente hasta nuestros días, las batallas políticas en materia de ordenación y garantía de la independencia de la televisión pública, tanto a nivel estatal como en las reformas de las leyes autonómicas que han intervenido, se han declinado siempre en estos términos: la garantía del pluralismo y de la independencia del audiovisual público se ha hecho

depender de que la elección de sus gestores con capacidad ejecutiva (director/presidente) venga determinada por el Parlamento y con mayorías que vayan más allá del estricto perímetro gubernamental. A estos efectos, por cierto, el debate siempre fue menor sobre algo tan importante como el procedimiento de nombramiento o —más aún— como el de cese, pues una regulación adecuada es la que blinda a los sujetos frente a posibles presiones del poder político o de cualquier otro poder fáctico.

Así, los sucesivos cambios de Gobierno han visto alteraciones de estas reglas y procedimientos, pero sin alterar el esquema esencial: simplemente se ha jugado con las mayorías exigidas en cada momento según las necesidades o la voluntad de un mayor control o con cuestiones como los plazos para las segundas votaciones o, incluso, recientemente, cuestiones como el número de grupos parlamentarios. Es ilustrativo recordar estas maniobras, pues permiten incidir sobre cómo los partidos políticos siguen tratando de incrementar su capacidad para controlar los medios públicos, aunque sea a través de pequeñas ganancias en normas que regulan, aparentemente, solo procedimientos.

Por ejemplo, recién recuperado el Gobierno por parte del Partido Popular tras las elecciones de finales de 2011, se aprobó el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, que redujo el número de consejeros a nueve, cinco elegidos por el Congreso y cuatro por el Senado, eliminando la mención a que dos consejeros debían serlo a propuesta de los sindicatos (que por lo demás pasaban a tener dos representantes en el Consejo Asesor), y permitió la elección en segunda vuelta en un plazo no inferior a 24 horas. Con ello, se pretendía facilitar, como así ocurrió, la elección inmediata de unos órganos de gestión de RTVE más afines a la nueva mayoría política.

Del mismo modo, y en lo que es un claro reflejo de la existencia de ciertas simetrías en esta materia, prácticamente la primera norma aprobada por la mayoría parlamentaria que ha permitido el retorno del Partido Socialista al Gobierno en 2018 consistió también en la aprobación de un nuevo Real Decreto-ley (que, como vemos, es una norma que se prodiga en este dominio²), el Real Decreto-ley 4/2018, para intentar garantizar la puesta en marcha del sistema contramayoritario que, por primera vez en la historia de la democracia española, se había aprobado precisamente en esa misma legislatura... y que facilitaba así acelerar el cambio en los órganos directivos de RTVE, más en la línea de la nueva mayoría política. Veámoslo con algo más de detalle.

6. Las reformas sobre el control de los medios públicos y la garantía de su independencia y profesionalidad durante la legislatura 2016-2019

Los resultados electorales de junio de 2016 dieron lugar a que en la XII legislatura se produjera una situación infrecuente en cuarenta años de democracia en España: la existencia, aunque no alcanzara los dos años, de un Gobierno sin una

2 No está de más recordar en este punto que la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 150/2017, de 21 de diciembre, consideró que no se había acreditado la extraordinaria y urgente necesidad que legitima el uso del Decreto-ley en el caso del Decreto-ley 15/2012 y que nada hace pensar que en el caso del Decreto-ley 4/2018 haya razones adicionales que sí lo hicieran constitucionalmente posible. Lamentablemente, la sanción constitucional a estas prácticas no pasa de ser simbólica en estos casos, sin que ello permita aventurar cambio en estas prácticas a futuro.



mayoría más o menos estable que lo respaldara en el Parlamento (el de Mariano Rajoy, PP, que fue inicialmente reelegido como presidente gracias a la abstención denominada como “técnica” del PSOE a los solos efectos de permitir la investidura y evitar la repetición electoral). Este Gobierno se enfrentaba a una coalición de partidos en la oposición en la Cámara que normalmente no se presentaba unida pero que, al menos en punto al sistema de control de los medios de comunicación públicos, sí logró ponerse de acuerdo para establecer un nuevo sistema legal, con la idea de hacerlo más participativo y plural. De nuevo, y para ello, la vía elegida fue la de establecer una serie de modificaciones en principio aparentemente organizativas y procedimentales pero que, a la postre, tienen unos efectos indudables sobre el pluralismo interno de la corporación pública y sobre la independencia de los medios asociados a la misma.

La Ley 5/2017 fue, en efecto, aprobada gracias a los votos de PSOE, Podemos y Ciudadanos, aprovechando la minoría parlamentaria en que se encontraba el PP, que sustentaba al Gobierno. El cambio es de importancia, como demuestra el hecho de que se trata prácticamente de la primera vez en la historia de la democracia en que el Parlamento español aprueba una Ley sobre medios públicos a partir de la composición de una mayoría parlamentaria diferente a la del partido que en ese momento está en el Gobierno. Es interesante que uno de los pocos precedentes similares de la historia de nuestra democracia tuviera que ver también con el control de los medios audiovisuales públicos (en una fecha tan lejana como 1995, y con el Gobierno del PSOE en minoría en Andalucía, la mayoría en el Parlamento autonómico con que contaban PP e IU fue empleada precisamente para aprobar una modificación de la Ley de RTVA para imponer un nombramiento parlamentario del director general). Y, además, es particularmente relevante por la manera en que se actúa para tratar de eliminar (o limitar) el control de la mayoría (o minoría) de Gobierno sobre los medios públicos: no lo hará por medio de un cambio radical del sistema, sino, de nuevo, a base de introducir pequeños retoques con una clara finalidad estratégica. Así, la norma se basa en algo aparentemente tan sencillo como aumentar el número de consejeros (de nueve a diez) pero, además, en el establecimiento de tres disposiciones transitorias particularmente relevantes para modular el proceso de elección de consejeros.

En primer lugar, la Disposición Transitoria Primera dispone que si en una primera votación no se alcanza la mayoría de dos tercios, bastará a continuación una mera mayoría absoluta en una votación en plazo no inferior a quince días, pero siempre que la candidatura hubiera sido propuesta por, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios de la Cámara que corresponda —nótese que con la aritmética existente en esos momentos, la cláusula tuvo por efecto impedir que el Partido Popular pudiera nombrar por sí solo a sus candidatos tanto en el Congreso (donde tenía mayoría relativa, pero no tres grupos que respaldaran a sus candidatos) como en el Senado (donde tenía mayoría absoluta pero se encontraba en la misma situación)³—. El PP propuso sin éxito como alternativa legislativa que en caso de no alcanzarse la mayoría absoluta hubieran de alcanzarse los tres quintos en la segunda convocatoria (mayoría con la que contaba en el Senado).

3 En ambas Cámaras hubo en la XII Legislatura (2016-2019) siete grupos parlamentarios.

La Disposición Transitoria Segunda, por su parte, emplaza a las Cortes a aprobar en el plazo de tres meses (antes de fin de 2017) la normativa que contemple la selección de los miembros del Consejo de Administración y del presidente de la Corporación RTVE y del Consejo por concurso público con la participación de un Comité de Expertos designados por los Grupos Parlamentarios. Este Comité hará públicos sus informes de evaluación y serán remitidos a la Comisión competente para la correspondiente audiencia de los candidatos. En tanto no se elijan los Consejos y el presidente de acuerdo con esta nueva normativa, se seguirá el procedimiento vigente. Se trata de la primera previsión, sin duda fruto del hecho de que la Ley que la aprueba viene originada en una mayoría parlamentaria alternativa a la de Gobierno, que impone en nuestro ordenamiento jurídico un efectivo intento de control de la calidad y perfiles profesionales de los miembros de un órgano como el Consejo de Administración de RTVE, y de ahí su extraordinaria importancia.

Por último, en lo que es una previsión menos relevante, la Disposición Transitoria Tercera prevé la posibilidad de que en la primera elección con el nuevo procedimiento los consejeros fueran renovados.

Al interés de la reforma en sí se añade la circunstancia adicional de que, también por primera vez en la historia democrática de España desde 1978, una moción de censura iba a provocar un cambio de Gobierno a mitad de legislatura. Así, la norma aprobada por el Parlamento con la intención de establecer un sistema de elección de los órganos de dirección y gestión de RTVE que permitiera un control más plural, reflejo de la mayoría parlamentaria existente, y que limitara la capacidad de acción del PP entonces en el Gobierno, pasa a ser una norma que se aplicará en un contexto político diferente. A partir de junio de 2018, ya con el PSOE en el Gobierno tras la moción de censura que llevó a Pedro Sánchez a la Presidencia, el PP y Ciudadanos (que pasan a conformar el bloque de oposición a la mayoría de Gobierno, compuesta por PSOE, Podemos y diversos partidos catalanes, vascos y canarios, pero que conservan 21 de los 40 miembros de la Comisión Mixta de RTVE) pactaron en la mesa del Congreso la fijación de trece puestos del Comité de Expertos, que se repartirían a propuesta de seis el PP, tres el PSOE, dos Unidos Podemos, uno Ciudadanos y uno el Grupo Mixto. Ese día tuvo también lugar la última reunión del Consejo de Administración presidida por José Antonio Sánchez, cuyo mandato expiraba el viernes 22 de junio de 2018, pasando el Consejo a estar presidido de forma rotatoria por los consejeros, cambiando cada mes y siendo elegido el primero por sorteo. En esa sesión los consejeros pactaron que las competencias que el Consejo había delegado en el presidente revirtieran en el Consejo (como por ejemplo la elección de los corresponsales) y se debatió sobre el mantenimiento o no de los apoderamientos otorgados a altos directivos, como los responsables de TVE y de RNE.

Antes de que la mesa del Senado ratificara este sistema de reparto en la elección de los expertos evaluadores, y ante la situación planteada, el Gobierno del PSOE aprobó su primer Real Decreto-ley, el 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su presidente. Significativamente, el primer Decreto-ley de la nueva mayoría de Gobierno se dedica, precisamente, de nuevo a estas cuestiones, justificando su urgencia en la ausencia de aprobación por las Cortes Generales de la normativa a la que se refiere la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de 2017, y la constatación de la falta de aprobación y de inicio del procedimiento para elegir a un nuevo



Consejo. Apela, además, a la necesidad de garantizar el pluralismo y la independencia, así como a la necesidad de proporcionar eficacia y normalidad ante la ausencia de un presidente con plenas funciones y de un Consejo con el mandato prorrogado.

Establece para ello, esencialmente, dos medidas: la elección de los consejeros con mandato agotado se haría en los quince días naturales desde su entrada en vigor por la Cámara respectiva, y por el Congreso también en un plazo de quince días la del consejero que desempeñara el cargo de presidente de la Corporación RTVE y del Consejo, por la misma mayoría prevista en la Ley de 2017 con excepción del plazo previsto para la segunda votación, que en este caso sería de 48 horas y la propuesta debía obtener la mayoría absoluta y proceder de al menos la mitad de los grupos. Si en el Senado no se hubiera alcanzado esa mayoría, “el Congreso de los Diputados podrá, excepcionalmente y en el plazo de diez días naturales adicionales, proceder a la elección de estos”, respetando las candidaturas que, en su caso, se hubieran presentado en el Senado. Como no resulta difícil detectar a cualquier observador externo, se trata de una legislación hecha a medida para excluir la posibilidad de que el PP pudiera elegir a los consejeros con su mayoría absoluta en el Senado y que, para el caso de que ello derivara en el bloqueo de la elección de los miembros del Consejo correspondientes a esa cámara, esa situación permitiera a la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados conformada por el PSOE y sus socios lograr el control pleno del Consejo de Administración⁴. En el caso de que no se hubiera procedido a la elección, el Gobierno había de proponer el nombramiento de un administrador provisional único para la Corporación, sometido a elección por el pleno del Congreso por mayoría de dos tercios en primera votación y, en caso de no alcanzarse, en 24 horas por mayoría absoluta.

Además, se cambió la redacción de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de 2017 aprobada nueve meses antes por acuerdo de PSOE, Podemos y Ciudadanos, a la que antes nos hemos referido, regulando ahora sí en el propio Decreto-ley el procedimiento de elección de los nuevos consejeros (pese a mantener la llamada a las Cortes Generales a hacerlo en su apartado primero). El Comité de Expertos (del que ya no se dice que serán nombrados por los grupos parlamentarios), estará, se dice ahora, compuesto por personas de reconocida competencia profesional, docente o investigadora en el ámbito de la comunicación y con experiencia acreditada en el mismo no inferior a diez años. Dispone que sus miembros sean designados en una sesión de la Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE en el plazo de diez días desde la convocatoria del concurso. Cada Grupo Parlamentario con al menos un representante en la Comisión Mixta podrá designar a una persona para su nombramiento como experto. Adicionalmente, cada miembro de la Comisión Mixta podrá proponer la designación de otra persona, siendo nombradas aquellas que hayan sido propuestas, al menos, por cuatro miembros.

El sistema perjudica pues de forma clara a quienes ahora han pasado a estar en la oposición, esto es, PP y Ciudadanos, que pueden designar un total de 7 de 17

4 En la XII Legislatura (2016-2019), los Grupos parlamentarios en el Congreso fueron el Popular (134 miembros), Socialista (84), Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (67), Ciudadanos (32), Esquerra Republicana (9), Vasco (5) y Mixto (19). En el Senado, el Popular (147 miembros), Socialista (61), Unidos Podemos-En comú Podem-En Marea (20), Esquerra Republicana (12), Vasco (6), Nacionalista (6) y Mixto (13).

expertos, pese a contar con 166 escaños en el Congreso y con la mayoría absoluta en el Senado. El Comité hizo públicos los informes de evaluación anonimizados que fueron remitidos a la Comisión competente para la correspondiente audiencia de los candidatos. Una vez emitido el informe por parte del Comité de Expertos, se debía convocar a la Comisión del Congreso de los Diputados que resulte competente para realizar las comparecencias. Tras la elección de los vocales en el Pleno del Congreso de los Diputados, se procedería a la convocatoria de la Comisión Permanente del Senado para realizar las comparecencias de los candidatos que no hubieran sido elegidos por el Pleno del Congreso. A continuación tendría lugar la votación en el Pleno de la Cámara. Parece claro que, en un contexto de filibusterismo de uno y otro lado (desde aprovechar una mayoría en la mesa que tampoco es exacta traslación de la mayoría en el Congreso, por una parte, a modificar a medida reglas de procedimiento con el efecto claro de limitar así la representatividad de algunos grupos), se ha acabado por producir una regulación nueva, sobre la base de la Ley de 2017, que es la actualmente vigente y respecto de la que hay que hacer un esfuerzo a la hora de tratar de deslindar sus bondades y cualidades intrínsecas de las tormentosas circunstancias de que trae causa su origen.

La regulación contenida en este Decreto-ley ha sido inevitablemente objeto de una fuerte polémica. Además, está recurrida ante el Tribunal Constitucional argumentando tanto la inexistencia de la debida extraordinaria y urgente necesidad para regular estas cuestiones por medio de un instrumento normativo como este como las eventuales quiebras a los principios de pluralismo que se deducen de la pérdida de la capacidad de influir en mayor medida en los nombramientos que ha llevado aparejada la nueva regulación.

Resulta también ilustrativo identificar la secuencia posterior de acontecimientos, concretada en el proceso de elección de miembros del Consejo de Administración en desarrollo en aplicación de estas nuevas reglas del juego. Así, en cuanto al nombramiento del Consejo de Administración “provisional”, el Congreso eligió sus seis candidatos, los seis a propuesta de PSOE, Podemos y PNV, en segunda vuelta, con el apoyo de ERC y PDeCAT, y el Senado no eligió a sus cuatro, como era previsible. Su cuota pasó al Congreso, que en segunda vuelta votó por los candidatos acordados por esos mismos grupos, lo que habría podido dar lugar a un Consejo de Administración con ausencia de casi la mitad del espectro político. Solo el error de dos diputados y la ausencia de otros dos hizo que la lista obtuviera únicamente 175 votos, uno menos de la mayoría absoluta requerida. Ciudadanos tampoco participó en la votación en el Congreso en protesta por la aprobación del Real Decreto-ley. Con posterioridad pasó a proponerse como administradora única a Rosa María Mateo (periodista ya jubilada, con una amplia trayectoria que se remonta al decenio de 1980 como trabajadora de RTVE y que en tiempos recientes se había significado en plataformas de apoyo al PSOE), que fue elegida en segunda vuelta por 180 votos afirmativos (los del PSOE, Unidos Podemos, ERC, PNV, PDeCAT, Compromís, Coalición Canaria y Nueva Canaria), con votos nulos del PP y con la ausencia de los diputados de Ciudadanos. La provisionalidad de la situación, alargada por el retraso en completar el resto de nombramientos que son requeridos para poner en marcha de modo definitivo el nuevo modelo, ha llevado a situaciones y críticas derivadas de la todavía excesiva dependencia política de la figura (entre otros, respecto de la gestión de la programación de debates en las elecciones que siguieron al final de la XII Legislatura en abril de 2018).



En cuanto al concurso público y al nombramiento del Comité de Expertos, en julio de 2018 se nombró por asentimiento el Comité de Expertos en la Comisión Mixta. Estaba finalmente integrado por 17 miembros, siete de ellos a propuesta del PP y Ciudadanos, seis a propuesta del PSOE y Unidos Podemos (aunque en el caso de uno de ellos con la firma también de PNV y NC), y los otros cuatro restantes presentados por los grupos minoritarios. También en julio se establecieron las bases de la convocatoria pública, previéndose que el informe valorará de forma individual y motivada los siguientes méritos: formación superior en el ámbito de la comunicación, ejercicio profesional del periodismo escrito, gráfico o audiovisual, experiencia profesional en la Corporación RTVE o en sus sociedades o en otros medios de comunicación públicos o privados, desarrollo de funciones de administración, alta dirección, control o asesoramiento o de similar responsabilidad en entidades del sector de la comunicación, el proyecto de gestión presentado y otros méritos relevantes. Fueron finalmente admitidos al mismo casi un centenar de candidatos en medio de cierta polémica por la aceptación de algunas candidaturas con defectos formales.

Al margen de que el abrupto final de la legislatura haya impedido la culminación del proceso (según el acuerdo alcanzado por la Mesa de la Diputación Permanente, serán las nuevas Cámaras las que tendrán que decidir si someten a votación de Congreso y Senado con su nueva composición los nombramientos de los elegidos por el Comité de Expertos), lo cierto es que de la parte del mismo desarrollada se pueden establecer algunas conclusiones. Así, la manera en que el Comité de Expertos realizó la valoración provisional de los currículums y la propuesta de selección final fue objeto de no poca polémica. Los criterios empleados para realizar esa selección no parecen excesivamente consistentes en su aplicación en algunos casos y, en otros, vinieron preconfigurados por un baremo más que cuestionable que, además, y sorprendentemente, se conoció con posterioridad a la presentación de las candidaturas.

En efecto, los ítems del baremo con el que se operó y su peso respectivo, por ejemplo, dificultan sobremanera la elección de consejeros que no hayan estado estrechamente vinculados a RTVE —o algún ente autonómico— y reducen la diversidad de perfiles dentro del Consejo. Asimismo, vista la primera lista de veinte precandidatos, se observa una continuidad entre los seleccionados y los habituales en cargos directivos de medios públicos en la última etapa. Con estos miembros, el Comité no pudo más que certificar lo evidente: si para decidir la selección los criterios determinantes son tan endogámicos (experiencia previa en RTVE, por ejemplo), no caben otros consejeros (o quizás sí, pero siempre dentro de un determinado ámbito de actuación, necesariamente reducido y que deja fuera a muchos profesionales con trayectorias en otros ámbitos, pero que quizás puedan estar tanto a más formados para formar parte de un órgano de gestión de estas características). En este punto, conviene indicar que la incorporación a un Consejo de Administración no debería basarse únicamente en la experiencia previa en la propia empresa que va a ser gestionada. La literatura académica señala, de hecho, que para este tipo de órganos es necesario, antes al contrario, promover la mayor diversidad (de orígenes, experiencias o formación) posible entre los representantes del Consejo.

El actual modelo basado en criterios *ex post* contamina la propia selección de candidatos idóneos. La profesionalización de la búsqueda con técnicas propias de alta dirección principia en la definición de las competencias y las habilidades que se necesitan, la complementariedad de los perfiles (no solo periodistas o

experiodistas de RTVE), la diversidad de orígenes e interpretaciones de la industria audiovisual, la paridad⁵ y otros criterios ya asentados en el mundo corporativo. Un salto cualitativo sería la combinación de perfiles más representativos, de extracción política y social, y otros de corte técnico, procedentes de la industria tecnológica, el periodismo o las artes audiovisuales. Esta propuesta promovería la diversidad en la selección de candidatos. En un entorno corporativo, esta selección sería resultado de un encargo ex profeso a una empresa consultora especializada en los servicios de captación de talento que ofrecería al Congreso de los Diputados una lista de hasta tres candidatos por plaza. El perfil buscado respondería así a lo demandado por el Congreso, permitiendo una profesionalización de este procedimiento *ex ante*.

7. De las insuficiencias de la mera desgubernamentalización por la vía de parlamentarizar el control de los medios públicos

A la vista de todo lo ocurrido, conviene tomar un poco de distancia y analizar hasta qué punto el nuevo modelo, aprobado con las reformas de 2017 (por medio de una Ley con amplio apoyo parlamentario) y 2018 (por medio de un Real Decreto-ley), supone una modificación esencial de la pauta ya destacada con anterioridad hacia la parlamentarización de los sistemas de elección de consejeros. En este sentido, y haciendo abstracción de las circunstancias en que se aprueba, y que explican algunos de los vaivenes regulatorios, es evidente que consagra la parlamentarización del modelo, alejándose en esto de algunas de las propuestas de mayor porosidad del informe de los expertos presididos por Emilio Lledó. Es más, esta parlamentarización, de alguna manera, y para bien o para mal, habría llegado a su culminación con todo el iter de batallas en sede parlamentaria que al respecto se han producido sobre las concretas normas de determinación de mayorías para proponer candidatos y elegirlos. En cambio, supone la aceptación de uno de los principios de las recomendaciones de los expertos que fueron en su día desestimadas, por cuanto la elección de los consejeros y posteriormente del director requerirá de un proceso previo de evaluación de la capacidad técnica y profesional. En este sentido, y dentro de la apuesta por la parlamentarización absoluta del control de los medios públicos, ha de constatare, pues, un avance.

Respecto de la primera cuestión, en cambio, ha de señalarse que con ser un paradigma indudablemente mejor y más permeable al logro de cierto pluralismo e independencia en la gestión de las televisiones públicas, la mera sustitución del nombramiento gubernamental por el nombramiento parlamentario, por muy reforzadas que puedan ser las mayorías exigibles, no es necesariamente panacea alguna si de conseguir una garantía efectiva de profesionalidad, independencia, pluralismo, desgubernamentalización y despolitización de las televisiones y audiovisuales públicos se trata. Ha de valorarse también de forma crítica hasta qué punto esta parlamentarización se puede declinar en forma de vaivenes normativos como los descritos. En este sentido, y si se quiere lograr una despolitización e independencia funcional suficiente, sería deseable, como es obvio, una

5 A este respecto debe recordarse la vigencia de los artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, artículos concernientes a la igualdad en los medios de comunicación social de titularidad pública y, en particular, a la Corporación RTVE. Así, el apartado 2 del artículo 37 señala que “la Corporación RTVE promoverá la incorporación de las mujeres a puestos de responsabilidad directiva y profesional”.



regulación estable de esta cuestión, que además de parlamentarizar la elección permitiera un consenso sobre los perfiles más adecuados, sobre la base de una dirección pública profesional y no solo relacionada con la experiencia acumulada en la propia RTVE. Porque, en este último punto, hay que tener en cuenta que la parlamentarización no ha llevado en España a la despolitización, como puede comprobarse, por ejemplo, con la elección de los miembros del Consejo de Administración de RTVE y del director-presidente (y, recientemente, la de la administradora única provisional), que ha estado teñida desde siempre de un altísimo nivel de politización. Así, la elección de los miembros del Consejo de Administración ha sido, desde 2006, parlamentaria por mayoría cualificada de dos tercios, fórmula que pretendía una elección democrática, pluralista y de amplio consenso, pero que, como en otras tantas instituciones, degeneró desde el principio en el traslado de la proporción de representación parlamentaria de cada partido a Consejo, de tal modo que puede hablarse del “consejero o los consejeros de cada partido”. Las personas elegidas han tenido en su mayoría importantes vinculaciones político-partidistas con un elevado porcentaje de consejeros que desempeñaron cargos partidistas con anterioridad. Esto ocasiona que en la mayoría de las ocasiones abandonen estos puestos para ser consejeros y que los recuperen una vez que dejan la radiotelevisión pública, como han constatado los estudios empíricos realizados en España hasta la fecha, algunos tras un exhaustivo trabajo de campo (López Cepeda: 2012).

En este sentido, la exigencia de especialización en comunicación y/o gestión empresarial, pormenorizada en las bases del concurso y constatada y valorada por un Comité de Expertos, parece una medida particularmente saludable, que ya fue defendida por el Consejo de Expertos en 2005 y por la doctrina posterior, y que obtuvo un elevado consenso parlamentario, combinada con mandatos desvinculados de la duración de la legislatura, con renovaciones parciales, profesionalización y un régimen contundente de incompatibilidades. En todo caso, incluso para la elección de los expertos que han de juzgar a los candidatos a la convocatoria pública, la práctica ha mostrado que los grupos políticos han peleado por asegurarse una mayoría o por dejar a sus rivales en minoría, habiendo recurrido el actual Gobierno a la aprobación de un Real Decreto-ley para extender esta regla a su elección. La retirada de Ciudadanos y la marginación del PP en la elección del Consejo provisional, pese a ser el mayoritario en el Congreso de los Diputados e incluso tener la mayoría absoluta en el Senado, son también llamadas de alarma.

Por su parte, y como hemos señalado, la elección del director era directamente gubernamental hasta 2006. Pese a la propuesta del Consejo de Expertos en 2005, el Gobierno Zapatero no la dejó en manos del Consejo de Administración, sino que la residenció en el Parlamento. La elección parlamentaria del presidente, aunque supuso de este modo un cierto avance en la senda del pluralismo, se mantuvo como eminentemente política, sin que las mayorías parlamentarias debieran justificar su competencia o capacidad profesional para la dirección de un ente como RTVE. En 2017 se ha producido otro avance hacia una combinación de lo político y lo profesional, al preverse que la elección parlamentaria lo será entre los miembros del Consejo de Administración y, por ende, entre candidatos que se sujetan a un procedimiento de concurso, informe del comité de expertos y posterior elección parlamentaria. El avance en este sentido parece indiscutible, aunque resulta difícil desvincularlo de las sombras que se proyectan sobre todo el proceso por las circunstancias en que se ha producido y que no sabemos, en estos momentos, si acabará produciendo un resultado más o menos satisfactorio

que mejore los procedimientos anteriores o, por falta de costumbre o de voluntad política de acometer el mismo con seriedad, un mayúsculo fracaso en términos de lograr mayor pluralismo y más porosidad democrática en los órganos de gestión de los medios públicos. Tal vez pudiera experimentarse (y evaluar los resultados que de ello se deriven), por ejemplo, en línea con las recomendaciones del Consejo de Expertos, hacia la elección libre por parte del propio Consejo de Administración, en la que el prestigio y capacidad personales puedan inclinar la balanza hacia el mejor candidato.

8. Algunos sistemas alternativos para la garantía de la independencia y profesionalidad de los medios públicos

Es posible constatar que la estrategia española para lograr la independencia y profesionalidad de los medios públicos no es la única posible si atendemos a las pautas que podemos encontrar en algunos países de nuestro entorno, donde encontramos al menos tres tradiciones marcadamente diferenciadas a la española de las que quizás se podría tomar nota para importar algunas ideas o matices que pudieran ayudar a la mejora de nuestro modelo: la alemana de despolitización que aspira a hacer que las televisiones sean controladas antes por representantes de diversos colectivos sociales que por personas designadas por los partidos políticos; la peculiar fórmula italiana de *lottizzazione*, que atribuía a las distintas cadenas gestores de orientaciones ideológicas y partidistas diferentes; y la británica, orientada a buscar una gestión profesional en términos más semejantes a la organización basada en evaluaciones y rendición de cuentas habitual en empresas o corporaciones que compiten en el mercado. Tampoco es la parlamentarización de los nombramientos la única vía ensayada por el Derecho español cuando ha tratado de blindar instituciones públicas de la interferencia o injerencia política. Por último, e incluso aceptando la estrategia que se ha ido perfilando hasta el momento (que aspira a resolver el problema por medio del juego de las mayorías parlamentarias completadas, en su caso, con procedimientos de concurso para la elección de los gestores más significados como el director general), puede señalarse que sería posible ahondar en la misma hibridándola con medidas de protección de minorías que no son desconocidas en el contexto comparado. Tiene sentido por ello, quizás, realizar un repaso rápido a estas alternativas a fin de comprender lo que podría suponer su implantación (o la asunción de algunos de sus rasgos) en España o cómo podrían ser empleadas para completar o mejorar los mecanismos de regulación de que nos hemos dotado de la manera descrita, que, en ocasiones, ha sido un poco tormentosa y que en ningún caso parece que sea, a día de hoy, un punto de llegada totalmente definitivo y estable.

Desde este punto de vista, podemos identificar al menos estas tradiciones con elementos ajenos a lo que ha sido hasta la fecha la ordenación española de los medios públicos:

- *Desgubernamentalización y despolitización a la alemana.* La tradición alemana ha sido pródiga en incluir en los Consejos Rectores o de Administración de los entes encargados de la realización de las emisiones audiovisuales públicas en sus respectivos ámbitos territoriales a representantes sociales (de asociaciones, sindicatos, representantes religiosos, asociaciones empresariales, consumidores, otros agentes sociales...). En tiempos recientes, incluso, el Tribunal Constitucional Federal ha establecido que



esta presencia de agentes sociales provenientes no de los partidos sino de la sociedad civil ha de ser mayoritaria, imponiendo límites a los nombramientos de origen político, tanto gubernamentales como parlamentarios (el límite fijado es de un máximo de un tercio de los miembros rectores de los medios públicos designados por partidos políticos vía parlamentaria). Aunque no puede negarse la posibilidad de repolitización de los nombramientos a partir del empleo de un tejido social dependiente de los partidos, la medida conforma unos medios audiovisuales públicos que, en Alemania, no padecen los problemas de control político que son la norma en España y, en cualquier caso, implica introducir un mayor pluralismo. En la práctica, la diversidad de orígenes de los representantes dificulta el control político *ex ante*, esto es, la identificación de un consejero con una corriente política predeterminada. En Francia, más próximo a la tradición española, este mismo objetivo se logra por una vía diferente y menos despolitizada, al incluir en los procesos de designación a diversos actores (aunque en última instancia políticos, incluyendo al órgano regulador independiente).

En España esta vía ha sido solo tímidamente explorada por la Ley que ha creado la nueva televisión autonómica valenciana, donde la composición definitiva del Consejo Rector de la televisión pública contendrá un par de consejeros (una minoría, en todo caso) designados por un “consejo de la ciudadanía” y por el Consell de l’Audiovisual en tanto que regulador independiente (Boix Palop: 2019). En todo caso, hay que constatar que también en el modelo vigente para RTVE se prevé un órgano específico de participación de la sociedad, aunque sin capacidad para nombrar miembros en el Consejo de Administración, el Consejo Asesor, compuesto por 16 miembros, a saber, tres consejeros por el Consejo Económico y Social, dos por el Consejo de Consumidores y Usuarios, uno por el Ministerio de Asuntos Exteriores, uno por el Consejo de la Juventud de España, uno por el Instituto de la Mujer, uno por las entidades representativas de las personas con discapacidad, uno por el Consejo General de la Emigración, uno por la Academia de las Artes y las Ciencias Televisivas, uno por la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas, uno designado por el Consejo de Coordinación Universitaria entre expertos del mundo académico en materias de Ciencias Sociales y Comunicación, uno designado por las entidades representativas de los anunciantes, uno por las entidades representativas de periodistas de ámbito estatal y uno designado de común acuerdo por todos los sindicatos con implantación en la Corporación RTVE. Entre sus competencias se encuentran las de asesorar al Consejo de Administración de la Corporación RTVE en las orientaciones generales de la programación, informar sobre los criterios y normas que garanticen el derecho de acceso de los grupos sociales significativos en función de su relevancia social, representatividad y ámbito de actuación, informar sobre la propuesta de los contratos-programa con el Estado y de las líneas de programación, así como en el establecimiento de las normas de admisión de publicidad y la de informar a petición del Consejo de Administración sobre cualesquiera asuntos que se sometan a su consideración.

- *Reparto y lottizzazione para la obtención del pluralismo.* El peculiar modelo de consecución de pluralismo en los medios públicos italianos ha reposado históricamente en la aceptación de una suerte de “pluralismo interno” en las diversas ramas de la corporación pública italiana, la RAI,

cuyas diversas cadenas tenían gestores de orientaciones ideológicas y partidistas diferentes. Este sistema, que perduró a partir del acuerdo político de los diversos actores hasta la transformación en las dos últimas décadas de los equilibrios entre los bloques tradicionales, sigue provocando en la actualidad que los diversos canales conserven una personalidad diferenciada. Aunque por esta vía se puede aspirar a lograr ciertos pluralismo y diversidad, es obvio que no se trata de una fórmula satisfactoria en términos de independencia y profesionalidad, por lo que no parece aconsejable tomarla como modelo. La práctica italiana, de hecho, no solo se ha abandonado, sino que además ha sido, a la postre, también insatisfactoria en términos de audiencia y representación social. La ciudadanía identificaba mientras duró esta situación qué canal correspondía con una cierta posición política, lo que estrechaba el espacio de convivencia en el ordenamiento audiovisual. No se aspiraba, pues, a lograr una “televisión pública para todos”, sino que cada perfil sociológico o político contara con su propia dieta audiovisual individualizada, algo no solo poco deseable sino además, en sociedades respecto de las cuales cada vez somos más conscientes de su pluralidad y fragmentación, directamente imposible.

- *Importación de modelos de gestión empresarial y designación de gestores especializados.* El modelo anglosajón de gestión, con la BBC como mascarón de proa, ha hecho reposar históricamente la profesionalidad e independencia de la televisión y radios públicas en un modelo de gestión que, aun siendo la designación última gubernamental, confiaba enormemente en los profesionales de la institución y les confería, de modo tradicional, una gran independencia práctica. Poco a poco esta situación ha evolucionado hacia la conformación de pautas propias de la empresa privada y de la gestión de las grandes corporaciones, incorporando procesos de designación de los candidatos a dirigir el audiovisual público competitivos y transparentes, con exposición de méritos, currículum y proyectos en liza. Este modelo, como es obvio, requiere de una muy asentada cultura política para su buen funcionamiento (propia, por ejemplo de una sociedad como la británica, que incluso ha aceptado con normalidad el nombramiento por medio de este tipo de procedimientos de un canadiense, Carney, al frente del Bank of England), pero lo cierto es que cuando funciona sus resultados son más que notables y en el caso de la BBC ha conducido a una indudable situación de independencia de sus profesionales y trabajadores en el ejercicio de su labor que es unánimemente reconocida y, quizás, en parte, elemento explicativo del alto nivel de calidad y reconocimiento del audiovisual público del Reino Unido. Éxito para el que tal vez no es ajeno un modelo de financiación a largo plazo, que mezcla el canon pagado por cada ciudadano (unos 170 euros anuales) con unas asignaciones del Gobierno (BBC World) y otras actividades comerciales de menor calado (venta de su producción audiovisual por múltiples canales y otros productos similares). Por su parte, en Estados Unidos, la radio (NPR) y televisión pública (PBS) se organizan mediante estaciones asociadas que comparten programación, contenidos y servicios. Tiene una fuerte vocación educativa, con programas infantiles, artes, documentales o informativos no diarios. Se trata de una de las instituciones que genera más alta confianza social entre los ciudadanos estadounidenses. La financiación de ambas depende de distintas fuentes privadas (filantrópicas, comercial, venta de programas, captación de publicidad) y públicas, sobre todo a través de Corporation for Public Broadcasting. Esta organización sin ánimo de lucro reparte la decreciente



ayuda federal tanto para contenidos como para el mantenimiento de los servicios de telecomunicaciones. La ayuda federal ronda el 15% del presupuesto, mientras que otras ayudas locales o estatales alcanzan el 7%. En total, menos del 25% procede de fuentes públicas, con un coste anual estimado en 1,35 dólares por hogar.

- *Medidas contramayoritarias.* Por último, y si asumimos que unos medios de comunicación públicos han de cumplir, como por otro lado todo medio de comunicación en una sociedad pluralista y democrática, una función hasta cierto punto contramayoritaria y de control del poder, puede tener sentido matizar algunas de las reglas o de las pautas ya señaladas con la incorporación de técnicas que son habituales en otros ordenamientos jurídicos para instituciones que tienen también esa función de control del poder. Así, por ejemplo, ordenamientos jurídicos como el anglosajón o el alemán consagran reglas que, contradiciendo el principio mayoritario normal en una democracia parlamentaria, dan mayoría en las mesas o en las propias comisiones parlamentarias de investigación (precisamente por su función de control) a los partidos que no apoyan al Gobierno (y que suelen ser minoría, justamente porque la lógica del equilibrio de fuerzas dice que en otro caso habrían podido nombrar un Gobierno más de su gusto).

Es decir, se aceptan en ocasiones derogaciones puntuales a la lógica representativa mayoritaria democrática por entenderse que ciertos órganos y funciones de fiscalización política han de ser liderados con una efectiva capacidad de actuación por parte o con la participación efectiva de la oposición. Asumiendo esta lógica, y si se entiende que la televisión y radio públicas han de realizar una labor, también, de control y fiscalización del poder, como corresponde a cualquier medio de comunicación, podría concebirse aceptar un reparto de puestos en los consejos rectores o directivos de los medios públicos donde hubiera un mayor número de miembros de partidos de la oposición que de quienes apoyan a la mayoría de gobierno o, idealmente, de suficientes componentes del mismo que lo fueran por su condición de expertos que permitiera excluir respecto de ellos la lógica gobierno/oposición. Las fórmulas para lograr este resultado pueden ser variadas, pero una de ellas, que ya cuenta con algunos precedentes en nuestro Derecho (también con órganos de control, como algún consejo de transparencia), puede ser asignar representación no por número de parlamentarios sino por grupo parlamentario (que suelen ser habitualmente más que los que estrictamente apoyan al Gobierno). De hecho, una derivación de este criterio, si bien con origen en la batalla política por el control de la televisión y radios públicas (lo cual podría descalificar la maniobra en concreto, pero no debería necesariamente desacreditar este tipo de medidas en su conjunto), ya ha aparecido en las más recientes medidas aplicadas para la elección de los órganos de gestión de RTVE tras la aprobación del Real Decreto-ley de 2018, introduciendo modulaciones a la representación exacta por la interposición de exigencias de apoyo de un número mínimo de grupos parlamentarios.

Las medidas de este estilo presentan también, como es obvio, costes y riesgos. Es cierto que ayudan a garantizar que no se produzca un control del audiovisual público por parte del partido del Gobierno, pero si se extreman y llevan a sus últimas consecuencias pueden acabar posibilitando también un control igualmente sesgado y partidista por parte de la oposición, por lo

que en un contexto como el español parece poco razonable establecer estas medidas en solitario y respecto de órganos con una capacidad ejecutiva directa sobre los medios públicos. En cambio, avanzar en esta línea en lo que se refiere a órganos de control o supervisión respecto de la gestión de los medios públicos puede tener interés en algunos casos, siempre que se haga de manera matizada, cuidadosa y buscando con ello la necesidad de unos órganos que respondan democráticamente y estén legitimados en un acuerdo más plural y partidista. Si, por el contrario, estas medidas se emplean como arquitectura jurídica para la exclusión de ciertos grupos y de ciertas ideas no pueden sino acabar siendo contraproducentes.

En España se ha tratado de importar en ocasiones, al menos, parte de estas ideas o cierto sustrato común coherente con las mismas en las sucesivas reformas de los últimos años, pero su trasplante al ecosistema regulatorio español, por lo general, ha sido poco satisfactorio hasta la fecha. Lo cual no significa que no pueda haber elementos de enorme valor en alguno de estos ejemplos comparados o en estos intentos de adoptar algunos de sus elementos y que no valga la pena perseverar en el intento.

Así, tanto la elección de la ya directora general de la televisión pública valenciana como el proceso de elección del nuevo director o directora general de RTVE y de sus consejeros incoadas en la pasada legislatura se han hecho con un procedimiento que formalmente aspira a imitar las pautas de selección anglosajonas más propias de entornos profesionales e independientes, pero sin que sea imposible obviar diferencias en la práctica más que evidentes. Al menos, si atendemos a las circunstancias en la que el sistema ha nacido, que ya hemos relatado, y que si bien tenían la ventaja de ser de origen claramente contramayoritario (nació por parte de una iniciativa legislativa de la oposición en un contexto de gobierno en minoría), ya se ha difuminado de manera apreciable tras su aplicación forzada por medio de un Real Decreto-ley producto de una nueva mayoría política. Con todo, la estructura de base, que puede considerarse asentada, tiene la ventaja de tener ese origen y podemos considerarla un aceptable punto de partida si se consolida.

En cualquier caso, se trata de una primera experiencia a nivel estatal en curso en esta dirección y hemos de analizar con atención sus resultados. Si los baremos publicados se acaban demostrando consistentes y demuestran permitir una efectiva elección objetiva con base en ellos, a la postre el modelo habrá demostrado virtudes y cumplido con su función. Por el contrario, si el sistema de selección final, por mucho que aparente y formalmente haya de depender de esos baremos, se demuestra finalmente que descansa en un parámetro decisivo sustancialmente coincidente con la existencia de mayorías políticas que avalan los nombramientos, puede parecer justificado plantear que, quizás, para ese camino no hacían falta tantas alforjas.

Con todo, por tratarse de una experiencia incipiente y aún en curso, no cabe aventurar un juicio pesimista, máxime cuando estos modelos están funcionando bien en entornos comparados. Y ello aunque lo cierto es que, hasta la fecha, las escasas experiencias en España muestren sombras. Es el caso, por ejemplo, de la elección ya intervenida en la televisión pública valenciana, con un extraño procedimiento que tras un concurso ha acabado haciendo depender el nombramiento final de la directora general de una votación del consejo rector que, además, en su composición actual (aunque en un futuro no deba ser así) traslada



miméticamente las mayorías políticas de la cámara legislativa. De este modo se combina lo peor de ambos sistemas, pues no se mitiga la discrecionalidad política a la hora de nombrar a los gestores pero, además, se inhibe la posible designación de personas de prestigio pero no deseosas de ver su nombre implicado en un concurso y proceso de selección de estas características.

En cualquier caso, a todo nuevo sistema hay que permitirle un tiempo de rodaje para detectar deficiencias y acabar de pulirlo y, además, como decíamos, no podemos aventurar un juicio positivo o negativo aún, toda vez que el proceso está todavía en marcha y su implantación por concluirse. Y, además, hay que reconocer que ha sido, aun con sus problemas y avatares, el más participativo habido nunca en la historia de RTVE y el único que ha pretendido establecer, ya veremos con qué éxito, criterios profesionales para la selección tanto del Consejo como del gestor personal.

En última instancia, todas estas alternativas y posibilidades por explorar, como hemos ido viendo, pueden tener sentido (o no) en determinados contextos y situaciones, dentro de un entorno cultural y jurídico, con límites y sus debidas matizaciones... o por el contrario pueden resultar en la introducción de medidas y procedimientos contraproducentes o que, en el mejor de los casos, acaben por ser indiferentes (o mera complicación o adorno procedimental que no busca sino difuminar el rastro de un control político que sigue existiendo en perfiles muy similares, cuando no idénticos) a los de siempre. Por ello, el buen funcionamiento de un modelo de regulación sobre los medios públicos requiere de una aproximación global, de un modelo que combine con inteligencia todas las piezas, de manera matizada y coordinada, para lograr los resultados más partidistas y plurales posibles. Un modelo que ha de buscar garantizar la independencia y solvencia profesional, pero también el control y capacidad de dirección democrática legítimos. Y que, a la postre y en última instancia, no puede ni desconocer el contexto en que se aplicará ni la realidad e historia previas, así como las tradiciones jurídicas y regulatorias, del país donde se va a aplicar.

9. Conclusiones para la mejora del modelo de regulación de la independencia de los medios públicos

Dicho todo lo cual, y analizada tanto la evolución legislativa en la materia como la situación actual, así como las posibles alternativas al modelo vigente, se podría por ello ya tratar de esbozar alguna propuesta de mejora respecto del modelo español. Vamos a realizarlo a partir de unas conclusiones provisionales con la aspiración de sintetizar, a modo de conclusión, las siguientes propuestas generales sobre una evolución y mejora del modelo de regulación español para una mejor garantía de la independencia de las televisiones públicas en España. Se ha de advertir, no obstante, que la aspiración de contar con un modelo dotado de independencia y profesionalidad es común a otros órganos y organismos en España y que el riesgo de politización en la designación de los miembros de sus órganos rectores no es privativo de este sector. Por ello, más allá de realizar propuestas jurídicas o de *lege ferenda*, habría de llamarse la atención sobre la aplicación práctica de las normas. Cualquier modelo fracasa si se pervierte la *ratio* que determinó su elaboración y, al mismo tiempo, a menos que se tenga esta circunstancia en consideración, se puede caer en la tentación de legislar únicamente desde lo patológico, partiendo siempre de la última patología detectada. Si bien el Derecho ha de prevenir dichas patologías, lo cierto es que poco puede hacer si

el funcionamiento de las instituciones no responde a lo que se espera de ellas. Realizada esta prevención, se pasa a continuación a enumerar aquellos aspectos que podrían considerarse positivos y que podrían regir un sistema de buenas prácticas en el ámbito que nos ocupa sobre los que los autores de este informe están de acuerdo. Ello provoca que las medidas, quizás, puedan no ser en exceso originales o ambiciosas, pero, a su vez, tiene la ventaja de ofrecer un “común denominador” en el que desde muy distintas sensibilidades se ofrece tanto un diagnóstico conjunto como unos posibles remedios acordados y que desde todas ellas se consideran necesarios.

Este acuerdo respecto de las medidas necesarias para mejorar el modelo de garantía de su independencia, como es obvio, se basa en la asunción de la existencia de medios públicos, tal y como ocurre en la actualidad y más allá de debates sobre la conveniencia de su supervivencia o no y sobre cuáles debieran ser tanto sus funciones como las finalidades a las que han de servir. Porque es claro que, constatado que existen y que los tenemos, previsiblemente, para quedarse al menos durante un tiempo no despreciable, es esencial que funcionen de la manera más independiente, profesional y socialmente comprometida que sea posible. Para lo cual aventuramos las siguientes, modestas, pero a nuestro juicio relevantes conclusiones, referidas a los mecanismos de garantía de la posible independencia de los medios públicos españoles y, muy particularmente, de los de titularidad estatal, en el sobreentendido de que estas medidas han de ir necesariamente ligadas a una reflexión previa coherente con las mismas en torno tanto a las finalidades que se pretenden cubrir con los medios públicos como su modelo de financiación:

PRIMERA: Es preciso superar la búsqueda de una gestión de los medios públicos no partidista y despolitizada que pase únicamente por la parlamentarización de los nombramientos, recuperando para ello algunas de las ideas que ya estaban presentes en el informe de los expertos realizado hace ya más de una década en el sentido de, por un lado, incorporar miembros con legitimidades diferentes a la parlamentaria, aunque sea en reducida proporción y, por otro, introducir exigencias de evaluación y control sobre la capacitación profesional efectiva de los nombrados. Por mucho que, sin ninguna duda un modelo de parlamentarización sea en todo preferible a la designación gubernamental directa, también es cierto que en sí mismo no puede generar por sí solo una dinámica que introduzca cambios sustanciales respecto de la independencia y profesionalización de los medios públicos, sino simplemente desplazar la fuente de politización (del Gobierno al Parlamento) algo que, por lo demás, ni siquiera suele con ello cambiar el origen concreto del control político en clave partidista. Para ello, junto a la parlamentarización, es esencial en primer lugar que estos procedimientos aspiren a lograr una elección lo menos partidista posible y basada en criterios profesionales. Ya tenemos ejemplos de ello en España; uno ya concluido, con el proceso de puesta en marcha de la nueva televisión pública valenciana en 2016 que ya hemos referido; y otro en marcha, y de mucha mayor relevancia por su efecto irradiador, en la forma del último e inconcluso proceso de elección de consejeros y presidente para RTVE. Respecto de este último proceso, su orientación global es sin duda positiva, aunque se detectan deficiencias y, sobre todo, una ausencia de reflexión real para el establecimiento de un nuevo modelo con la calma y cuidado necesarios, que han sido sustituidos por la concatenación de reformas puntuales en medio de una batalla política.



Como propuesta constructiva de mejora respecto del mismo, creemos que el número de 17 miembros de la comisión de selección es demasiado elevado (debería haberse reducido a una composición manejable de un máximo de la mitad de ese número) y fruto de una excesiva “parlamentarización” del proceso y la necesidad de lograr una representatividad equivalente a la de la Cámara (algo que hace prever que el resultado del proceso selectivo pueda quedar mediado por este mismo patrón) que habría de minimizarse en el futuro. Adicionalmente, el baremo empleado, aunque claramente orientado a valorar la experiencia profesional, es inevitablemente difuso y permite no poca discrecionalidad, con los riesgos que ello comporta. Se deberían introducir en estos procesos indicaciones mucho más precisas sobre los méritos relevantes a computar en cada una de las parcelas, como cautelas esenciales para evitar arbitrariedades. Así como la exigencia de que los mismos fueran en todo caso debatidos, decididos y publicados antes del inicio del proceso de presentación de candidaturas y, por supuesto, que la decisión final se ciñera a ellos y argumentara debidamente, con arreglo a estos parámetros, la selección de candidatos finalmente realizada. Asimismo, y tomando para ello algunas de las notas totalmente consolidadas y que funcionan bien en el ejemplo comparado anglosajón, se podrían potenciar tanto procesos de presentación y exposición pública de los currículums y méritos de los candidatos como introducir a modo de apoyo el encargo de informes externos de especialistas o el encargo previo de la búsqueda de profesionales de calidad en esos mercados para perfilar mejor los candidatos, de modo que esta labor previa de cribado pudiera servir de guía para la selección (pero también de parámetro de control en caso de constatarse desviaciones muy considerables). Adicionalmente, parece una buena medida, que de nuevo nos retrotrae a las propuestas del Consejo de Expertos de 2005, y que además ya se han plasmado en cierto modo en algunas normas como la valenciana, que el director fuera elegido, de entre sus miembros, por estos y no por el Congreso de los Diputados.

SEGUNDA: La elección de los gestores con poderes ejecutivos de la televisión y radio públicas puede y debe hacerse en todos los casos a partir de procesos de concurso debidamente diseñados y perfilados por los órganos de gestión compuestos a partir de lo indicado en la primera conclusión, pero solo si el proceso va a ser transparente, claro, profesional y determinado a partir de un baremo que permita la elección por estrictos criterios de mérito y capacidad. Se trata de una pauta que ha de extenderse y perfeccionarse, sin ninguna duda, en todos estos procesos de selección, con independencia del órgano que la lleve a cabo. Además, se ha de recordar a estos efectos también el contenido del artículo 37.2 de la Ley Orgánica de Igualdad y diseñar estos procedimientos de selección de manera que la tengan en cuenta y hagan efectiva.

TERCERA: Es aconsejable que todos los órganos de control parlamentario y de fiscalización política en esa sede sobre la ejecutoria de los medios públicos, sus contenidos y el control del gasto sea llevado a cabo por comisiones donde la oposición política tenga una efectiva capacidad para fijar la agenda de trabajo, organizar los sesiones y quizás incluso mayoría en la redacción de las conclusiones, en la medida en que estos trabajos y controles no supondrían una afectación directa a la gestión sino su mero control *ex post*, con capacidad para, si está bien realizada, derivar actuaciones a otros órganos (judiciales, de control administrativo) y de alertar a la opinión pública. A estos efectos, puede explorarse asignar votos por grupos parlamentarios, estableciendo una dinámica contramayoritaria que permitiría beneficiar a quienes ejerzan este poder con responsabilidad y seriedad, alertando de excesos y problemas reales, pero penalizaría

a quienes pretendieran hacer un uso partidista de esa preeminencia en las comisiones. O, en los casos en que la composición del Gobierno y de sus apoyos parlamentarios repose sobre un número mayor de estos que de formaciones de la oposición, por garantizar algún tipo de prima a estos últimos que en todo caso les garantice una situación de preeminencia en los trabajos de control parlamentario. Para ello puede ser en ocasiones necesaria cierta imaginación y originalidad, así como quizás la integración de ciertos matices a nuestra tradicional cultura política. Pero creemos que vale la pena intentarlo.

De todo ello se sigue un breve catálogo de **propuestas concretas** de actuación que —a modo de corolario— se enuncian a continuación:

1. Rediseño del modelo de financiación y establecimiento claro de funciones de servicio público a que se han de deber los medios públicos y, en particular, RTVE, coherentes con un modelo de neutralidad e independencia
2. Mejora del sistema de elección a partir del actualmente vigente, con inclusión de procesos de búsqueda de perfiles profesionales previos a la labor de selección parlamentaria.
3. Búsqueda de perfiles más plurales entre los candidatos, lo que pasa por una revisión del baremo, de modo que no determine un único tipo de consejero.
4. Refuerzo de la calidad jurídica y garantías del proceso (toda la información y criterios han de ser públicos y conocidos *ex ante*).
5. Elección de un tercio de consejeros por la CNMC a partir de criterios de solvencia técnica.
6. Elección por parte del Consejo de Administración del director general y administradores.
7. Introducción de criterios de elección profesional por parte del Consejo de Administración de los cargos y estructura directiva de RTVE, siguiendo el modelo anglosajón y las prácticas corporativas.



Bibliografía básica sobre el sector audiovisual español y la estructura y marco jurídico del modelo de medios públicos:

- Guichot, E., Boix Palop, A., Carrillo Donaire, J. A., De la Sierra, S., y Vázquez Alonso, V. J. (2018): *Derecho de la Comunicación*, Iustel.
- Linde Paniagua, E., Vidal Beltrán, J. M., y Medina González, S. (2013): *Derecho Audiovisual*, Cóllex.
- Muñoz Machado, S. (dir.) (2012): *Derecho de la Regulación Económica*: vol. 5 Audiovisual, Iustel.

Bibliografía sobre otros modelos de gestión de medios públicos y evidencias sobre el funcionamiento de los diversos modelos de gestión:

- Boix Palop, A. (2019): “Novedades y evolución del marco jurídico aplicable a los medios de comunicación valencianos”, en *VVAA: La Comunicación en la Comunidad Valenciana (2010-2018): crisis o cambio*, IAM.
- López Cepeda, A. M. (2012): “Modelos audiovisuales públicos en España: perfil profesional, empresarial y político de sus principales órganos internos de gestión”, *Comunicación y sociedad*, 25-1.
- Manfredi Sánchez, J. L. (2008): *La televisión pública en Europa*, SGAE.