

MODELOS DE GOBIERNO DE LAS RADIOTELEVISIONES PÚBLICAS AUTONÓMICAS EN ESPAÑA: EL CASO DE LA CORPORACIÓN CATALANA DE MEDIOS AUDIOVISUALES¹

Isabel Fernández Alonso
(Universidad Autónoma de Barcelona)
mariaisabel.fernandez@uab.es

Isabel Sarabia Andúgar
(Universidad Católica de Murcia)
isarabia@pdi.ucam.edu

Josefina Sánchez Martínez
(Universidad Católica de Murcia)
jsanchez@pdi.ucam.edu

Juan José Bas Portero
(Universidad CEU-Cardenal Herrera de Valencia)
jbas@uch.ceu.es

Resumen: En este artículo se realiza una primera aproximación a los modelos de gobierno de las empresas públicas de radiotelevisión autonómica existentes en España, en un momento en que la nueva legislación audiovisual nacional anula las previsiones normativas vigentes desde principios de los años ochenta en relación con la organización y funcionamiento del audiovisual público regional. El texto analiza con detalle la reforma ya emprendida en Cataluña y los decepcionantes efectos que de ella se han derivado durante los tres primeros años de su implantación.

Palabras-clave: Televisión pública autonómica, política audiovisual, sistemas de medios pluralistas polarizados.

Abstract: This article offers an initial insight into the governance models of regional public broadcasting corporations in Spain at a time when new national broadcasting legislation has repealed the regulatory provisions in force since the early 1980s on the organisation and operation of regional public broadcasting. It contains an in-depth analysis of the reform already under way in Catalonia and the disappointing impact that its implementation has had in the first three years.

Keywords: regional public television; broadcasting policy; polarised pluralist media systems.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de medios pluralistas polarizados, propios de los países del área mediterránea europea, se definen, entre otros rasgos, por el fuerte grado de paralelismo político que se advierte en su seno —es muy fácil identificar a los

¹ Este texto se enmarca en el proyecto de i+d+i "Impacto de Internet en la redefinición de servicio público de las televisiones públicas autonómicas españolas", dirigido por Juan Carlos Miguel de Bustos y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Referencia: CSO2009-11250 (subprograma SOCI). Los autores agradecen las observaciones recibidas de Luis Arboledas, Ana Fernández Viso y Miguel Ángel Casado.

256 *Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*

medios, tanto públicos como privados, con tendencias políticas— y por el intervencionismo gubernamental, que se ejerce de manera muy notoria en los medios públicos (Hallin y Mancini, 2008).

Muestras evidentes y recientes de intervencionismo gubernamental en los medios públicos son los casos de Italia y Francia, curiosamente los dos países mediterráneos europeos con más tradición democrática. Así, en el país transalpino son constantes las denuncias por presiones del primer ministro sobre la radiotelevisión pública, hasta el punto de que Reporteros Sin Fronteras hacía público un informe en 2003 en el que se afirmaba que “a causa de la particular posición que ocupa en el terreno de los medios de comunicación, Reporteros sin Fronteras pide a Silvio Berlusconi que se abstenga de cualquier forma de injerencia en la gestión de la RAI” (Blatmann, 2003), cosa que en absoluto ha sucedido si tenemos en cuenta, por ejemplo, la investigación abierta en 2010 por la Fiscalía de Roma por supuestas presiones del primer ministro para lograr el cierre del programa Annozero, muy crítico con su persona².

Entretanto, en Francia se reformaba en febrero de 2009 la normativa reguladora del sistema de designación de los presidentes de France Télévisions y Radio France que, en adelante, serán designados por decreto presidencial en vez de por el Consejo Audiovisual, tal como sucedía hasta ahora. Además, la capacidad de veto del Parlamento es limitada, porque para rechazar la propuesta del jefe del Estado se requiere una mayoría cualificada de 3/5 en sendas comisiones de la Asamblea Nacional y del Senado. De este modo, en julio de 2010, Rémy Pflimlin, candidato propuesto por Sarkozy para presidir el grupo France Télévisions, ha sido designado oficialmente para el cargo pese a la oposición de socialistas, comunistas y verdes³.

Con este trasfondo, en este texto pretendemos apuntar las tendencias que se observan en los modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas existentes en España en un contexto de profundas transformaciones legislativas entre las que sobresalen la reforma de RTVE (2006), cuyo modelo de organización y funcionamiento han reproducido los operadores regionales durante casi tres décadas, y la aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual (2010), que otorga más margen a las comunidades autónomas para regular sus servicios públicos de radio y televisión.

Por haber sido la primera en sufrir una modificación de gran calado y por las tensiones que se han generado en torno a algunos de los aspectos más novedosos del modelo de gobierno que propone —intervención del consejo audiovisual en la designación de los miembros del consejo de gobierno y concurso público para la elección del director general—, prestaremos especial atención a la nueva ley reguladora de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales y a las primeras fases de su proceso de aplicación.

² *El Mundo*, 25 de marzo de 2010 <<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/25/comunicacion/1269523768.html>> [Consulta: julio de 2010].

³ *Le Monde*, 21 de julio de 2010 <http://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2010/07/21/remy-pflimlin-presidera-france-televisions-a-partir-du-22-aout_1390672_3236.html> [Consulta: julio de 2010].

*Isabel Fernández Alonso, Isabel Sarabia Andúgar,
Josefina Sánchez Martínez y Juan José Bas Portero*

257

La metodología utilizada para la elaboración de este texto es cualitativa y la técnica de investigación fundamental es el análisis documental de textos académicos; de informes de organizaciones como Reporteros sin Fronteras o el Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado; de artículos de prensa; de pactos y acuerdos de gobierno; de acuerdos del Consejo Audiovisual de Cataluña o del Consejo (catalán) de Garantías Estatutarias; y de abundantes normativas estatales y autonómicas relativas al sector audiovisual público.

2. EL ESTATUTO DE RTVE COMO MARCO DEL MODELO DE GOBIERNO DE LA RADIOTELEVISIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA

El Estatuto de Radio y Televisión (ERTV) aprobado en 1980⁴, mediante el cual se regula el servicio público de radiotelevisión de titularidad estatal, ha sido hasta 2010 el marco de referencia de la radiotelevisión pública autonómica en España, esencialmente por dos razones. La primera porque el ERTV es el primer texto legal en el que se alude a la televisión regional pública y al modo en el que se otorgará a las comunidades autónomas la gestión de esta modalidad de canales⁵. Y la segunda porque el mismo Estatuto es la norma a la que la Ley del Tercer Canal de televisión⁶ remite como base para el desarrollo del modelo de televisión autonómica pública. En concreto, en su artículo 7, la Ley del Tercer Canal insta a la comunidad solicitante de un canal público autonómico a regular mediante ley su organización y el control parlamentario a que ha de someterse, todo ello “de acuerdo con las previsiones de la Ley 4/1980”.

La esperada reforma del modelo fijado para RTVE en 1980, que se materializaría mediante la Ley 17/2006, hizo pensar que la modificación prevista para la radiotelevisión pública estatal afectaría necesariamente a las radios y televisiones públicas autonómicas, pero no fue así, ya que en la disposición derogatoria única de la nueva ley se señalaba que aunque el ERTV quedaba derogado, “seguirá [seguiría] siendo de aplicación a los efectos previstos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión”. Por tanto, en un principio las comunidades autónomas no se ven en la obligación de variar el modelo de organización articulado hasta la fecha a pesar de los cambios operados en RTVE.

Sin embargo, la relación entre el ERTV y la radiotelevisión autonómica pública se rompe en 2010 al aprobarse la Ley General de la Comunicación Audiovisual. En ella se derogan tanto el Estatuto de RTVE como la Ley del Tercer Canal, pero no se determina cuál debe ser a partir de ese momento el modelo de organización de referencia para la radiotelevisión autonómica pública, por lo que se abre un nuevo e incierto escenario para estos operadores cuya definición parece quedar en manos de las comunidades autónomas, con el único vago matiz que establece el artículo 42.3 de

⁴ Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de Radio y Televisión (BOE de 12 de enero de 1980).

⁵ En el artículo 2 del ERTV se establece que el Gobierno “podrá conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma”.

⁶ Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de televisión (BOE de 5 de enero de 1984).

258 *Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*

la ley 7/2010: “Los criterios rectores de la dirección editorial del prestador de servicio público de comunicación audiovisual se elaborarán por un órgano cuya composición refleje el pluralismo político y social del ámbito de su cobertura”⁷.

En todo caso, hasta la aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, el modelo de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas establecido por la Ley del Tercer Canal –y basado en el Estatuto de RTVE– contempla tres órganos: director general, consejo de administración y consejos asesores. El director general, máximo responsable del ente público, será nombrado por el Gobierno, oído el consejo de administración, por un periodo coincidente con la legislatura (art. 10 del ERTV). En opinión del denominado Comité de Sabios, que elaboró la propuesta de reforma del Estatuto de RTVE, este sistema de designación del director general “ha 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” (Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, 2005: 129). Además, el artículo 11 del ERTV atribuye al director general un poder ejecutivo que el propio Comité de Sabios considera prácticamente “omnímodo”. Es responsable, entre otras cuestiones, de la gestión económica, de ordenar contrataciones, realizar los nombramientos de directivos, organizar la programación, etc.

Entretanto, el consejo de administración estará integrado por doce miembros, elegidos por mayoría de 2/3 del Parlamento (seis por cada cámara), también por un periodo de cuatro años y entre personas de relevantes méritos profesionales (art. 7 del ERTV)⁸. Entre otras funciones, este consejo ha de pronunciarse sobre el nombramiento del director general, aprobar el plan de actividades, participar en la configuración y remuneración de las plantillas de trabajadores, regular la emisión de publicidad o determinar la proporción de producción propia que debe integrar la parrilla de programación (art. 8). El consejo de administración, tal y como está planteado en el ERTV, es un órgano cuya eficacia ha sido cuestionada durante años, fundamentalmente por la fuerte politización de sus miembros y por su escasa capacidad de control sobre un director general dotado, como hemos señalado, de amplios poderes (Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, 2005: 129).

Finalmente, los consejos asesores se conciben en el ERTV como “elementos de la estructura para canalizar la representación cultural de la sociedad en el ente y del propio personal de las sociedades” (Montoro, 2006: 163). Estos órganos dan cabida principalmente a representantes de los trabajadores, grupos sociales y personas con relevantes méritos culturales (art. 9 del ERTV), pero sus competencias son meramente consultivas, lo que limita su capacidad de incidencia, que se produce fundamentalmente en el ámbito de los contenidos, de la programación.

⁷ Sí se establecen, en cambio, limitaciones con respecto a la externalización de la producción de contenidos en general y particularmente de los de carácter informativo (art. 40.1).

⁸ En cuanto a la organización interna del consejo de administración, su presidencia, que será puramente funcional, se ejercerá de forma rotatoria por meses entre sus miembros, y las decisiones se adoptarán por mayoría de 2/3 o por mayoría absoluta, en función de la envergadura de los temas.

*Isabel Fernández Alonso, Isabel Sarabia Andúgar,
Josefina Sánchez Martínez y Juan José Bas Portero*

259

Veamos, a continuación, si este modelo se ha reproducido y pervive tal cual a escala autonómica, justo en un momento en que las comunidades parecen disponer de más margen legal para definir sus propias concepciones sobre la organización y gestión de sus medios audiovisuales públicos. Y en un momento en que el modelo de gobierno de RTVE, tras la reforma acaecida en 2006, ha avanzado notablemente —al menos, en teoría— hacia la desgubernamentalización, por cuanto su presidente —el anterior director general— ha pasado de ser designado por el Ejecutivo a serlo por el Parlamento y tanto éste como los miembros del consejo de administración —cuyas competencias se refuerzan frente al presidente— alargan su mandato a seis años, de modo que un giro político en el Ejecutivo ya no implica un cambio inmediato en los cargos de la radiotelevisión pública estatal (Fernández Alonso, 2008). Una reforma que ha sido acogida muy favorablemente desde la academia, contrariamente a lo ocurrido con la posterior modificación del modelo de financiación, que ha implicado la supresión de la publicidad en TVE (Zallo, 2010).

3. PANORÁMICA DE LOS MODELOS DE GOBIERNO DE LAS RADIOTELEVISIONES PÚBLICAS AUTONÓMICAS EN 2010

En este apartado se realiza un estudio comparado de los modelos de gobierno de las 13 corporaciones públicas audiovisuales autonómicas activas en España, centrándonos en los dos órganos más significativos: el director general y el consejo de administración. Para ello hemos analizado la normativa existente sobre esta materia en estos territorios⁹. Cabe matizar que en 2010 no cuentan con radio ni televisión pública las comunidades de Cantabria, Castilla y León, Navarra y La Rioja que, de hecho, nunca han optado por ponerlas en marcha.

3.1. Director general: avanzando levemente hacia la designación parlamentaria

Sobre el órgano ejecutivo por excelencia de las radiotelevisiones públicas autonómicas hemos estudiado el sistema de designación, la duración de su mandato y sus atribuciones específicas, si bien las atribuciones son, en términos generales, las que establecía el ERTV.

⁹ Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público Radio Televisión Vasca (BOPV de 2 de junio de 1982); Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público de Radio Televisión Madrid (BOCM de 4 de julio de 1984); Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valencia y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana (DOGV de 9 de julio de 1984); Ley 9/1984, de 11 de julio, de creación de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia (DOG de 3 de agosto de 1984); Ley 8/1984, de 11 de diciembre, de Radioteleedifusión y Televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC de 17 de diciembre de 1984); Ley 7/1985, de 22 de mayo, de creación de la Compañía de Radio y Televisión de las Islas Baleares (BOCAIB de 20 de junio de 1985); Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (BOA de 22 de abril de 1987); Ley 3/2000, de 26 de mayo, de creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha (DOCM de 1 de junio de 2000); Ley del Principado de Asturias 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social (BOPA de 24 de marzo de 2003); Ley 9/2004, de 29 de diciembre, sobre Creación de la Empresa Pública Regional Radio Televisión Murciana (BORM de 30 de diciembre de 2004); Ley 11/2007 de 11 de octubre de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (BOE de 6 de noviembre de 2007); Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (BOJA de 26 de diciembre); Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (DOE de 17 de junio de 2008).

260 *Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*

Por lo que respecta al sistema de designación, como ya hemos apuntado, el ERTV establece que el Gobierno nombrará al director general, oído el consejo de administración. Esta redacción es recogida de manera literal por las leyes de creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha y de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia. La normativa que regula el resto de radiotelevisiónes públicas autonómicas difiere, en mayor o menor grado, en la redacción del sistema de nombramiento del director general. Los textos que amparan a las radiotelevisiónes autonómicas de País Vasco, Madrid, Valencia y Extremadura han cambiado la palabra “oído” por “a propuesta”. En el caso del País Vasco, el director general es elegido por el Parlamento a propuesta del Gobierno. En Madrid y Valencia, el director general llega a su cargo porque lo nombra el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejo de Administración. En Extremadura, el director general ocupa su puesto de responsabilidad ejecutiva cuando la Asamblea (por mayoría de 3/5) lo nombra a propuesta del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. En Murcia y en Aragón, el Consejo de Gobierno y la Diputación General, respectivamente, hacen una “consulta previa” al Consejo de Administración antes de nombrar al director general del ente público de radiotelevisión. En Asturias, el director general es elegido por la Junta General del Principado por una mayoría de 2/3 y es nombrado por decreto del Consejo de Gobierno. En Andalucía, es designado por el Pleno de Parlamento por mayoría de 2/3 en primera votación; 3/5, en segunda y, si no hubiera acuerdo, “en la primera elección de la persona titular de la Dirección General de la RTVA”, por mayoría absoluta. En Baleares, el director general es elegido por mayoría simple del Parlamento, a raíz de la reforma del Estatuto de Autonomía realizada en 2007¹⁰. También desde 2007, el director general de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales es nombrado por el Consejo de Gobierno de la propia Corporación, previo concurso público.

De todo lo expuesto, cabe subrayar que hay cinco comunidades autónomas (País Vasco, Baleares, Asturias, Andalucía y Extremadura) donde se ha optado porque sea el Parlamento, con diferentes mayorías —y no el Ejecutivo— quien designe al director general y una sexta (Cataluña) en la que éste es elegido por el Consejo de Gobierno —el anterior Consejo de Administración— de la propia empresa pública, previo concurso público. En los otros siete casos continúa siendo el Gobierno quien nombra al más alto cargo de la radiotelevisión pública autonómica.

Por lo que respecta al mandato del director general, la gran mayoría de empresas públicas audiovisuales autonómicas optan por que su duración sea equivalente a la legislatura. Sólo hay tres excepciones. Así, en 2008 se modifica la ley extremeña para alargar el mandato hasta los cinco años y en 2007, la andaluza y la catalana para alargarlo hasta los seis.

3.2. Consejo de administración: muy fiel al modelo del ERTV

El análisis de la estructura del consejo de administración de las televisiones autonómicas españolas se ha llevado a cabo atendiendo a cinco criterios:

¹⁰ Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero (BOIB de 1 de marzo).

*Isabel Fernández Alonso, Isabel Sarabia Andúgar,
Josefina Sánchez Martínez y Juan José Bas Portero*

261

composición, sistema y requisitos para la elección de los miembros, mandato, modalidades de toma de acuerdos y atribuciones.

Por lo que respecta a la composición del consejo de administración, el número de miembros varía en las diferentes radiotelevisiónes públicas y se encuentra en una horquilla que oscila entre los 8 miembros de Canarias y los 19 del País Vasco. Sólo tres televisiones autonómicas (Galicia, Aragón y Cataluña) cuentan con un consejo de 12 miembros, en la línea del ERTV. Cabe señalar que en el caso de la Comunidad de Madrid es la Asamblea autonómica la que determina al comienzo de cada legislatura cuál será el número de miembros del Consejo de Administración del Ente Público de Radio Televisión Madrid.

Sin embargo, en lo relativo al sistema de elección de los miembros del consejo de administración, en la mayoría de los casos se advierte que se sigue el modelo de RTVE: elección parlamentaria por mayoría de 2/3. Constituyen una excepción las comunidades Valenciana y de Andalucía, donde se requiere una mayoría de 3/5 y las leyes de creación del ente público de radiotelevisión de Murcia y de Madrid, que no recogen la forma de elección de estos cargos, señalando únicamente que ésta se realizará atendiendo a la proporción parlamentaria.

También en la mayoría de los casos, salvo Madrid y Castilla-La Mancha, se establece que estos consejeros han de ser elegidos entre personas de relevantes méritos profesionales, pero sin explicitar cómo se concretan estos méritos salvo algunos detalles que se advierten, por ejemplo, en ley de Creación del Ente Público Radio Televisión Vasca, que precisa que 4 de los 19 miembros del consejo de administración deberán ser elegidos entre las propuestas que hayan elevado al Parlamento alguna de estas entidades: Real Academia de la Lengua Vasca, Sociedad de Estudios Vascos, Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Universidad del País Vasco, sindicatos más representativos y federaciones de asociaciones de consumidores de esta comunidad autónoma. Por otro lado, la ley de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, en su redacción de 2008, además de regular la exigencia de elección de los miembros del consejo de administración entre personas de relevantes méritos profesionales, y teniendo en cuenta criterios de pluralismo y representatividad política, propone una composición equilibrada entre hombres y mujeres. Un requisito que también se prevé en la ley andaluza.

Por lo que se refiere al mandato de los miembros del consejo de administración, en todos los casos coincide con la legislatura, salvo en Cataluña y Andalucía, donde, tras las reformas de 2007, alcanza los seis años. La presidencia del consejo de administración es funcional, rotatoria y por meses en nueve televisiones autonómicas. Sólo se mantiene invariable durante toda la legislatura en Andalucía (elegido entre los 15 consejeros por 3/5 del Parlamento), en Cataluña (nombrado por 2/3 del Parlamento entre los 12 consejeros), en Extremadura (presidencia ejercida por uno de los miembros elegido por mayoría absoluta del consejo de administración) y en Valencia (aunque no queda expresamente redactado en la ley de creación de la entidad pública). En cuanto al sistema de toma de acuerdos, cabe mencionar que sólo en el caso vasco se requiere una mayoría cualificada de 2/3 de los votos emitidos.

262 *Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*

Para el estudio de las atribuciones de los consejos de administración se han cotejado las competencias establecidas en el artículo octavo del Estatuto de RTVE con las principales atribuciones expuestas en cada una de las leyes de creación de las distintas televisiones autonómicas. De este modo, se puede colegir que todas las leyes que amparan las televisiones autonómicas españolas toman como base, aunque con un nivel de desarrollo desigual, las competencias del consejo de administración reflejadas en la ley 4/1980.

Aunque no se hayan realizado análisis de contenido que permitan valorar el grado de pluralismo interno al que han conducido estas formas de gobierno, se puede afirmar que la desconfianza en la independencia de RTVE, ampliamente denunciada a lo largo de todo el periodo democrático (Fernández Alonso y Santana Cruz, 2000), se ha extendido a las radiotelevisiónes públicas autonómicas y es particularmente notoria en algunos casos como el andaluz, el madrileño y el valenciano. De hecho, en estas dos últimas comunidades autónomas se han impulsado sendas plataformas (Salvemos Telemadrid, promovida desde el ámbito sindical, y la Plataforma por la Transparencia y la Pluralidad en Canal 9, que integra a organizaciones cívicas, sindicatos y partidos) para denunciar la manipulación informativa y la falta de transparencia. Con respecto a la Radiotelevisión Andaluza, afirma Arboledas, en un reciente estudio (2010), que “desde su misma creación se concibió como un instrumento político al servicio del gobierno andaluz. Sus directores generales responden al perfil de gestor político ligado a los intereses partidistas, salvo durante el breve periodo de ‘la pinza’, cuando la oposición impuso un director de consenso —un profesional de reconocido prestigio— en aras de la regeneración democrática de las instituciones andaluzas”.

4. LA REFORMA DEL MODELO CATALÁN

En el contexto descrito, Cataluña ha sido la primera comunidad autónoma española en emprender una reforma en profundidad del modelo de gobierno de su radiotelevisión pública autonómica, que se ha concretado en la ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA)¹¹. Hasta entonces la empresa audiovisual pública catalana reproducía el modelo de gobierno que había fijado en 1980 el Estatuto de RTVE.

Esta reforma, sobre la que se venía debatiendo desde hacía tiempo en diferentes foros —fundamentalmente en el marco de una ponencia parlamentaria creada a tal efecto—, responde a un deseo ya expresado en la Resolución 3/VI del Parlamento de Cataluña, sobre los medios audiovisuales, adoptada por el Pleno del 15 de diciembre de 1999¹² y también a las previsiones del acuerdo de gobierno (Pacte del Tinell) suscrito en 2003 por las tres fuerzas políticas integrantes del Ejecutivo Tripartito catalán (Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA)). En concreto, según este último documento,

¹¹ *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 17 de octubre de 2007.

¹² *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, de 27 de diciembre de 1999, pp. 5-8.

*Isabel Fernández Alonso, Isabel Sarabia Andúgar,
Josefina Sánchez Martínez y Juan José Bas Portero*

263

sería un objetivo clave de las políticas de comunicación catalanas “reformular la ley de creación de la Corporación Catalana de Radio y Televisión con la voluntad de abordar la reorganización de la Corporación. Esto quiere decir —continuaba el documento— blindar su independencia y profesionalidad y la de sus medios respecto al Gobierno, modificando para ello la composición y funciones del Consejo de Administración, estableciendo un nuevo mecanismo de selección y elección de los directivos y fijando sus objetivos, teniendo presente el rol de la CCRTV como eje del sistema público audiovisual y en el marco de lo que establezca la Ley Catalana del Audiovisual”¹³.

Finalmente, esta reforma no se emprendió hasta el segundo mandato del Tripartito (2006-2010), pero sí es cierto que algunas de las previsiones de la nueva ley reguladora de la radiotelevisión pública autonómica catalana invitaban al optimismo por cuanto se ha modificado sustancialmente el modelo de gobierno hasta entonces vigente.

4.1. Prometedoras previsiones de la ley 11/2007

Por un lado, la nueva norma crea un consejo de gobierno —el anterior consejo de administración y, por tanto, el máximo órgano de gobierno y administración de la CCMA—, integrado por doce miembros que han de ser elegidos por el Parlamento catalán por una mayoría de 2/3 y por un periodo improrrogable de seis años, renovándose la mitad cada tres. Otra importante novedad —junto al reforzamiento de las competencias de este Consejo frente al director general— radica en la intervención del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC) en este proceso. Establece la ley 11/2007 que “el Parlamento ha de enviar al CAC la lista de los candidatos que formarán parte del Consejo de Gobierno de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales en un número que puede ser superior al de las vacantes existentes” y que el CAC “ha de emitir un informe sobre cada uno de los candidatos relativo a su capacidad e idoneidad para ocupar el cargo, y ha de tramitar estos informes al Parlamento, antes de la comparecencia y examen público de los candidatos ante la comisión correspondiente”. Asimismo, el Parlamento elige, también por mayoría de 2/3 y entre los doce consejeros, al presidente o presidenta de este Consejo (art. 7).

Junto al presidente del Consejo de Gobierno —que realiza funciones de carácter esencialmente político, como son la representación de la CCMA en todo tipo de actos públicos y cuenta con un mandato también improrrogable de seis años—, la ley 11/2007 prevé la existencia de un director general, que ha de ser nombrado por el Consejo de Gobierno, previa convocatoria pública, y que tendrá esencialmente competencias de carácter ejecutivo como, por ejemplo, elaborar junto con este Consejo la propuesta de contrato programa; diseñar y someter a su aprobación el plan de actividades de la CCMA, los planes de actuación de sus empresas filiales y la memoria anual o proponer al Consejo de Gobierno la designación de los directores de Televisión de Cataluña y Cataluña Radio (artículos 14 y 15).

Por otro lado, la ley que comentamos crea igualmente un Consejo Asesor de Contenidos y Programación que cuenta con 21 miembros, que han de ser designados

¹³ *Avui*, 15 de diciembre de 2003, pp. 25-35.

264 *Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*

también por una mayoría de 2/3 del Parlamento y que han de asesorar al Consejo de Gobierno y al director general en la definición y evaluación de las políticas y estrategias de programación de los diversos medios y servicios de la CCMA. A través de este consejo se vehicula la participación de la sociedad catalana en los medios audiovisuales públicos, siendo obligatorio que, al menos, tengan presencia en él los sectores profesionales, los educativos, las asociaciones cívicas, culturales y de usuarios y los propios trabajadores de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (artículo 16).

Sólo los miembros del Consejo Asesor de Contenidos y Programación conservan el mandato de 4 años propio de la etapa anterior. El resto de cargos de la CCMA —salvo el director general, que es indefinido— se han de renovar cada seis años, con lo que su mandato no coincide con la legislatura, lo que, de entrada, supone un avance hacia la desgubernamentalización de la Corporación, por cuanto la mayoría parlamentaria no se verá reflejada por sistema en los órganos decisivos de la Corporación, tal como sucedía antes de la reforma de 2007.

Este mandato de 6 años es, junto con la intervención del CAC en el proceso de designación de los miembros del Consejo de Gobierno y la no intervención del Ejecutivo en los nombramientos del presidente del Consejo de Gobierno y del director general de la CCMA, la principal novedad que introduce la ley 11/2007 en términos de modelo de gobierno de esta empresa pública.

Cabe matizar que la ley en cuestión conserva el modelo mixto de financiación y amplía de tres a cuatro años la duración del contrato programa que han de suscribir Gobierno y CCMA para fijar los objetivos de servicio público que se pretenden alcanzar y la financiación que se recibe para tal fin. A su vez, este contrato programa se ha de elaborar teniendo en cuenta las previsiones del mandato marco —de nueva creación— que ha de aprobar cada seis años el Parlamento de Cataluña y en el que se han de recoger los objetivos del conjunto del sistema audiovisual público catalán (disposición adicional tercera).

La ley 11/2007 contó con el voto a favor de las tres fuerzas políticas integrantes del Gobierno Tripartito y también con el voto de *Convergència i Unió* (CiU). Votaron en contra el *Partit Popular* (PP) y *Ciutadans-Partit de la Ciutadania*, entre otras razones por el rol que se otorga al CAC en la designación de los miembros del Consejo de Gobierno y, sobre todo, por el hecho de que el catalán se mantenga como lengua institucional de los medios de la CCMA (Blasco Gil, Fernández Alonso y Moragas i Spà: 2009, 243).

4.2. Decepcionante puesta en práctica

Una vez aprobada la ley se inició el proceso de nombramiento de los cargos de la nueva Corporación, al tiempo que la Generalitat absorbía a lo largo de 2007 la totalidad de la deuda acumulada por la CCMA: 1.046,7 millones de euros¹⁴.

¹⁴ Generalitat de Catalunya (2007): *Acords de Govern. 15 de maig de 2007* [En línea]. Barcelona: Generalitat de Catalunya <http://www.gencat.cat/acordsdegovern/20070515/20070515_AG.pdf> [Consulta: julio de 2010].

*Isabel Fernández Alonso, Isabel Sarabia Andúgar,
Josefina Sánchez Martínez y Juan José Bas Portero*

265

No obstante, muy pronto se advirtió que la tradición intervencionista de la clase política española —de la de los países de la Europa mediterránea en general— en el sector mediático público se impondría claramente sobre todas las esperanzadoras declaraciones de intenciones. Así, en el momento de escribir estas líneas cabe destacar tres decisiones políticas que ponen de manifiesto el rotundo fracaso de la reforma que comentamos. Se trata del nombramiento de los miembros del Consejo de Gobierno, de la designación de la primera directora general y del proceso de sustitución del primer presidente del Consejo de Gobierno, que renunció al cargo cuando sólo hacía dos años que lo había ocupado.

4.2.1. Nombramiento del Consejo de Gobierno: el CAC, “convidado de piedra”

Tal como hemos señalado, la nueva ley de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales establece que los miembros del Consejo de Gobierno han de ser designados por el Parlamento una vez que el Consejo Audiovisual haya emitido un informe sobre su idoneidad profesional para ocupar el cargo. El problema surge cuando el CAC recibe del Parlamento un listado de doce posibles consejeros, es decir, el número exacto de vacantes que se han de cubrir, con lo que su margen de intervención en el proceso queda sensiblemente limitado pues, para descartar a algunos de los candidatos propuestos, los informes deberían cuestionar la cualificación profesional de los mismos, normalmente personas que ya han ocupado diversos cargos públicos de responsabilidad. En concreto, tres ex diputados, un ex consejero del Gobierno autonómico, dos ex jefes de prensa de partidos catalanes, un ex alto cargo de la Generalitat, un consejero del CAC, un publicista, un periodista y el entonces secretario de Medios de Comunicación del Ejecutivo Tripartito, lo que provocó reacciones muy críticas por parte del Colegio de Periodistas de Cataluña y de los comités profesionales de la propia Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, que denunciaron la evidente aplicación de cuotas de partido en la lista cerrada de candidatos que el Parlamento Catalán había enviado al Consejo Audiovisual (Blasco Gil, Fernández Alonso y Moragas i Spà: 2009, 244).

En este mismo sentido se manifestaba el propio CAC en el informe conjunto sobre los candidatos en cuestión que remitió al Parlamento en 2008. Señalaba el organismo regulador catalán que —si bien no se advertían motivos para cuestionar la idoneidad profesional de los candidatos— lamentaba que la propuesta en su conjunto “haya sido fruto de la aplicación de cuotas de partido, visualizadas en su negociación, lo que no se adecua ni al espíritu de la ley de la CCMA ni a los criterios de independencia y profesionalidad que promueve”. Asimismo, el CAC manifestaba explícitamente su malestar con la lista cerrada de candidatos, llegando a señalar que “el procedimiento seguido para aprobar las candidaturas ha contaminado su presunción de independencia”¹⁵.

Además, cabe señalar que el Parlamento designó como presidente de este Consejo de Gobierno a Albert Sáez, quien, cuando fue propuesto para ser miembro

¹⁵ Consejo Audiovisual de Cataluña (2008): *Acord 4/2008, de 16 de gener, del ple del Consell del'Audiovisual de Catalunya* [En línea]. Barcelona: CAC
<http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Normativa/Acord_Informe_CCMA_04_2008.doc> [Consulta: julio de 2010].

266 *Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*

de este organismo, era el responsable de política de medios del Ejecutivo Tripartito. En concreto, era el secretario de Medios de Comunicación del Departamento de Cultura y Medios de Comunicación, una consejería gestionada por Esquerra Republicana de Catalunya tras el reparto de carteras que siguió a la formación del gobierno de coalición a finales de 2006. El nombramiento de Sáez, que colisiona claramente con la voluntad tantas veces declarada de desgubernamentalizar los medios audiovisuales públicos, fue ampliamente respaldado por la asamblea autonómica, con el único voto en contra de Ciutadans-Partit de la Ciudadania¹⁶.

4.2.2. *Designación de la primera directora general: concurso público “a la española”*

Una vez configurado el Consejo de Gobierno, atendiendo, como hemos apuntado, a intereses claramente partidistas, le correspondía a este organismo designar, después de abrir un concurso público, al director general de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.

En torno a este nombramiento se evidenció nuevamente el afán de los partidos catalanes por controlar los medios públicos. Así, pese a que se presentaron al concurso 26 candidatos, pronto trascendió la división de opiniones en el seno del Consejo de Gobierno en relación con la figura de Rosa Cullell, candidata “propuesta” por el Tripartito pero que no contaba con el aval de CiU o, lo que es lo mismo, con el aval de cinco de los doce miembros del Consejo de Gobierno —los propuestos por la coalición nacionalista—, en un contexto en el que se requería una mayoría cualificada de 2/3 para proceder al nombramiento (resolver el “concurso público”).

Finalmente, después de que Albert Sáez, presidente del Consejo, hubiera remitido una carta al presidente del Parlamento en la que pedía amparo al verse incapaz de desbloquear la situación, y de que el consejero de Cultura y Medios de Comunicación, Joan Manuel Tresserras, advirtiera de la posibilidad de modificar la ley para eludir el requisito de la mayoría cualificada, Rosa Cullell fue finalmente designada directora general de la CCMA, tras un largo y lamentable proceso, en abril de 2008 (Blasco Gil, Fernández Alonso y Moragas i Spà: 2009, 244).

No obstante, apenas dos años después, en julio de 2010, alegando razones personales y profesionales, Cullell presentó su dimisión por lo que, en el momento de escribir estas líneas, casi un año después, el cargo está siendo ocupado de manera provisional por Ramon Mateu, director de Cataluña Radio, cuando, según la ley, debería haberse abierto un nuevo concurso público para designar al sucesor o sucesora de la directora saliente en un plazo no superior a tres meses a contar desde su inesperada dimisión.

¹⁶ *La Vanguardia*, 23 de enero de 2008
<http://www.lavanguardia.es/premium/publica/publica?COMPID=53429322128&ID_PAGINA=22088&ID_FORMATO=9&turbourl=false> [Consulta: julio de 2010].

*Isabel Fernández Alonso, Isabel Sarabia Andúgar,
Josefina Sánchez Martínez y Juan José Bas Portero*

267

4.2.3. Sustitución del presidente del Consejo de Gobierno por decreto-ley

Superado el polémico proceso de designación de la directora general de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, el 23 de marzo de 2010 Albert Sáez anunciaba que abandonaba el cargo de presidente del Consejo de Gobierno para incorporarse como director adjunto a El Periódico de Cataluña. Entonces, el Ejecutivo catalán propuso como nuevo consejero —y nuevo presidente del Consejo— a Enric Marín, ex secretario de Comunicación con el primer gobierno tripartito y profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Pero, como hemos comentado, para designar a los miembros del Consejo de Gobierno de la CCMA, además de un informe favorable del CAC sobre su idoneidad profesional para el cargo, se requiere una mayoría de 2/3 del Parlamento, lo que implica contar con el apoyo de CiU, el partido con más escaños tras las elecciones autonómicas catalanas de 2006.

El rechazo de este partido al candidato propuesto por el Gobierno —argumentaban su desacuerdo con la gestión de Marín en la anterior legislatura— llevó al Ejecutivo catalán a adoptar una medida insólita: modificó por decreto ley¹⁷ el artículo 7 de la Ley 11/2007 de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales para que, en caso de sustitución de un consejero, fuera suficiente, en segunda votación, una mayoría absoluta del Parlamento para designar al nuevo cargo. Y otro tanto se establecía con respecto al nombramiento del presidente, si éste fuera el consejero sustituido. En otras palabras, se adapta la ley para que los diputados de los tres partidos gobernantes sumen los votos necesarios para designar a Enric Marín primero consejero e inmediatamente después presidente del Consejo de Gobierno de la CCMA. Y ello pese a que el Consejo de Garantías Estatutarias dictaminó, a petición del Partido Popular y de Convergència i Unió, que en este caso no se daban en absoluto las circunstancias que justifican el recurso del Gobierno al decreto ley, una norma prevista en el Estatuto de Autonomía para casos de extraordinaria y urgente necesidad (por cuanto supone una invasión por parte del Poder Ejecutivo de las competencias del Legislativo)¹⁸.

Cabe señalar, asimismo, que el Consejo Audiovisual de Cataluña se pronunció sobre la idoneidad del candidato en el mismo tono que lo había hecho cuando se le propuso la lista cerrada de las 12 personas que integrarían el primer Consejo de Gobierno: se quejó de que en esta ocasión la lista de candidatos propuestos para ocupar una vacante fuera de uno¹⁹.

¹⁷ Decreto ley 2/2010, de 30 de marzo (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 1 de abril de 2010).

¹⁸ Estos y otros datos adicionales pueden encontrarse en la información que publicó en su momento el Observatorio de Políticas de Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona: <http://www.portalcomunicacion.com/opc/esp/noticias_det.asp?id_noticias=65> [Consulta: julio de 2010].

¹⁹ Consejo Audiovisual de Cataluña (2010): Acord 70/2010, de 25 de març, del ple del Consell del Audiovisual de Catalunya [En línea]. Barcelona: CAC <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Normativa/Ac_70-2010_Enric_Marin_WEB.pdf> [Consulta: julio de 2010].

268 *Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto se puede concluir que los modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España están aún muy marcados por la herencia del Estatuto de RTVE y en el único caso en que se ha emprendido una reforma realmente a fondo de ese modelo los resultados han sido, al menos hasta el momento, realmente decepcionantes. De hecho, se podría afirmar que, tras la reforma, se ha advertido más que nunca en Cataluña la fortísima injerencia del poder político —particularmente, del Gobierno— en el audiovisual público y ello en un contexto en que todos los partidos coincidían en la necesidad de reforzar la independencia de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.

Este hecho pone en evidencia que, más allá de las previsiones legales —que, sin duda, cabe ir reformulando en las diversas comunidades autónomas—, se ha de revisar la actitud de nuestra clase política que, en demasiadas ocasiones, es tremendamente irrespetuosa con sus propias decisiones, con normas con las que ella misma ha decidido dotarnos a todos. Es inadmisibles que se envíe a una autoridad audiovisual independiente una lista con un número de candidatos idéntico al de cargos elegibles, que se nombre al responsable de política audiovisual del Ejecutivo presidente del consejo de gobierno de la radiotelevisión pública (en un contexto de apuesta por la desgubernamentalización), que se amenace con una reforma legal porque no hay acuerdo para designar a un director general (en un proceso que debería ser un concurso público) y mucho más que se reforme por decreto-ley —y en contra de la opinión del Consejo de Garantías Estatutarias— la mayoría requerida para nombrar a un cargo público —el presidente del consejo de gobierno de la CCMA— que, además, había ocupado previamente un puesto en el Ejecutivo.

El precedente catalán ciertamente no invita al optimismo si pensamos en las próximas reformas que, sin duda, se irán sucediendo en las distintas regiones españolas, dado que la ley General de la Comunicación Audiovisual aprobada en la primavera de 2010 no fija un marco básico claro para la radiotelevisión pública autonómica, tal como había sucedido hasta ahora.

Si nos fijamos en las reformas catalana y balear (en curso) se advierte —y no es una cuestión baladí— que los procesos de aparente desgubernamentalización en ningún caso lo son de despolitización, por cuanto es el Parlamento —como ha sucedido con RTVE— el que se atrae para sí la capacidad de designar —de manera más o menos directa— a los diferentes cargos de los órganos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas. Si, además, se produce una implicación de los consejos audiovisuales —por tibia que ésta sea— conviene no olvidar que sus miembros también reproducen claramente las cuotas de partido, algo fácil de verificar si nos acercamos a los currículos profesionales de los diversos consejeros. Al final, los relevantes méritos profesionales se justifican con demasiada frecuencia con el desempeño de cargos políticos diversos. Y ello en los órganos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas y en los consejos audiovisuales.

Todo esto en un marco europeo (mediterráneo) donde se están adoptando medidas claramente regresivas, como en los casos de Francia o Italia, lo que lleva a

Isabel Fernández Alonso, Isabel Sarabia Andúgar,
Josefina Sánchez Martínez y Juan José Bas Portero

269

plantearse si más que un influjo de los sistemas de medios liberales sobre los pluralistas polarizados no se estará produciendo, en contra de lo pronosticado por Hallin y Mancini, un reforzamiento de estos últimos. De ser así, ¿no cabría una reacción desde la academia y/o desde otros foros sociales? Si aún creemos que los medios públicos tienen un sentido, ¿qué podemos hacer para dotarlos de la indispensable credibilidad y librarlos del clientelismo político al que están claramente sometidos? El debate está abierto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBOLEDAS, L. (2010): "Política radiotelevisiva en Andalucía (1982-2009)". Texto presentado al II Congreso de la Asociación Española de Investigadores de la Comunicación (AE-IC). Málaga, 3, 4 y 5 de febrero.

BLASCO GIL, J.J.; FERNÁNDEZ ALONSO; I.; MORAGAS i SPÀ, M. de: "Les polítiques de comunicació". En MORAGAS, M. de et al. (eds.) (2009): *Informe de la comunicació a Catalunya 2007-2008*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Barcelona, pp. 233-249.

BLATMANN, S. (2003). *Conflicto de intereses en los medios de comunicación: la anomalía italiana*. París: Reporters sans frontières.

CONSEJO PARA LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO (2005). *Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado*. Madrid: Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado.

FERNÁNDEZ ALONSO, I.: "Principales ejes de las políticas de televisión en España (2004-2008)". En MEDINA, M. y FAUSTINO, P. (2008): *The changing media business environmen*. Lisboa: Media XXI / Formalpress – Publicações e Marketing, Lda., pp. 59-79.

FERNÁNDEZ ALONSO, I. y SANTANA CRUZ, F. (2000). *Estado y medios de comunicación en la España democrática*. Madrid: Alianza.

HALLIN, D. y MANCINI, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.

MONTORO, A. (2006). *Participación política y espacio público audiovisual. Las emisiones políticas en el sistema público mediático*. Murcia: Edit. Nausícaä.

ZALLO, R. (2010): "La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 65 [en línea]. La Laguna, pp. 14 - 29 .
http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/02_Zallo.html

270 *Modelos de gobierno de las radiotelevisiónes públicas autonómicas en España: el caso de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*

Breve semblanza biográfica de los autores

Isabel Fernández Alonso es directora del Observatorio de Políticas de Comunicación del Instituto de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona y profesora titular del Departamento de Medios, Comunicación y Cultura de esta misma universidad.

Isabel Sarabia es profesora del área de Comunicación Audiovisual de la Universidad Católica de Murcia y miembro del grupo de investigación en comunicación DIGITALAC.

Josefina Sánchez Martínez es directora del grupo de investigación DIGITALAC de la Universidad Católica San Antonio de Murcia y profesora del área de Comunicación Audiovisual de la Facultad de Comunicación de la misma universidad.

Juan José Bas Portero realiza su labor docente en el Departamento de Comunicación e Información Periodística de la Universidad CEU-Cardenal Herrera de Valencia.

(Recibido el 10-11-2010, aceptado el 26-05-2011)