



Por una nueva radiotelevisión descentralizada en España

Enrique Bustamante

*Catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad en la Universidad
Complutense de Madrid*

Los cambios sociales y tecnológicos han provocado una crisis generalizada del servicio público de radiotelevisión en Europa, que exigen profundas transformaciones. Pero, aun situado en este contexto, el caso español resulta extremo y solo parangonable con algunos países europeos antes comunistas, tanto en el deterioro de RTVE como en el de las RTV Autonómicas, que se aúnan para mostrar una caída espectacular del polo público. Se imponen así propuestas urgentes de regeneración democrática.

1.-Unión Europea: El servicio público en la crisis de legitimidad democrática ¹

La crisis del servicio público en su modelo tradicional, viene determinado por el contexto socioeconómico y político de los últimos años, con varios elementos cruzados:

En primer lugar, la profunda transformación del sistema político europeo:

Desde 2008, nos encontramos en plena crisis del modelo capitalista neoliberal, que ha provocado en buena medida la crisis financiera y económica, sin que se hayan realizado después la mayoría de las reformas estructurales necesarias. Las políticas europeas de austeridad han acentuado fuertemente la desigualdad entre naciones y en el interior de cada país y ocasionado un retroceso el dominio público y del Estado de Bienestar, aumentando la desafección ciudadana hacia el sistema político democrático y hacia el proyecto de construcción europea (Schlesinger, P./Sorice, M., 2011). En ese marco, la financiación del servicio público ha sufrido un recorte generalizado con escasas excepciones, en medio de un deterioro de sus fuentes financieras tradicionales, lo que ha mermado doblemente su capacidad de referencia comunicativa central (Richeri, G., 2014; Riddinger, M, 2008)².

¹ La primera parte de este texto es una síntesis parcial de texto bebe, en lo que respecta al análisis general y europeo de la ponencia de síntesis elaborada por el autor para el Grupo Europeo de Turín, y presentada en Turín en el Prix Italia en Septiembre de 2015 y en Roma en el marco de Eurovisión (Octubre de 2015). Bustamante, E, 2015).

² El Grupo Europeo de Turín fue constituido, a iniciativa de Infocivica, en Septiembre de 2009 en Turín (Prix Italia) por académicos especializados en el campo de la comunicación social de diez países europeos, y ha trabajado desde entonces en base a informes temáticos, sectoriales y nacionales, debatidos



Este deterioro del relato europeo se muestra en múltiples síntomas: en el repunte de los nacionalismos y de los movimientos xenófobos y declaradamente antieuropeos en muchos países, en la fragmentación del espacio cultural europeo, pero también en el surgimiento de numerosos movimientos sociales positivos contra las políticas de austeridad que exigen una regeneración de la democracia y de la construcción europea misma (Schlesinger, P./ Sorice. M., 2011).

Se comprueba desde múltiples perspectivas una "crisis de legitimidad democrática" (Castells, 2012). Pero este ascenso del síndrome de la desafección ciudadana, que afecta a las estructuras de la democracia representativa, como partidos, parlamentos, elecciones, e incluso medios y periodistas, "no debe ser interpretado como una crisis de la política, sino como procesos de cambio", de la exigencia de nuevas formas de participación política y de profundización de la democracia, de nuevos representantes de la sociedad civil, de lucha contra la corrupción y regeneración del sistema político (Keane, J, Feenstra, R.A., 2014).

En un ambiente global de inéditas movilizaciones sociales de protesta (desde Islandia en 2008, pasando por las primaveras árabes o el 15-M español en 2011, hasta en Hong Kong en 2014) la acción directa colectiva se combina con la acción conectiva arraigada en la interconexión social" (Bennett, W.L./ Segerberg, A., 2013).

Se abre paso así una nueva concepción democrática ligada al Open Government, en exigencia masiva no sólo de transparencia informativa de los actos públicos sino también de la democracia como proceso de construcción colectiva de la sociedad, en el que los ciudadanos juegan un papel activo como "productores de gobernanza". Una transformación profunda, de participación y control directos por los ciudadanos/usuarios que las nuevas redes hacen hoy posible, y que resulta perfectamente "compatible con la responsabilidad (accountability), con la eficacia y la eficiencia del buen gobierno" (Ver Freire, J.(Coord.) 2013).

Este proceso ha ido acompañado de serias transformaciones de la comunicación social:

La crisis económica (y su consiguiente caída brusca de las inversiones publicitarias), la desafección hacia las instituciones democráticas, que incluye a los propios medios de comunicación tradicionales, y la transformación digital determinan cruzadamente una profunda crisis de la comunicación social tradicional, más aguda en la prensa escrita pero que abarca también al resto de los soportes mediáticos clásicos.

por sus miembros en conferencias anuales. Entre sus miembros están Michele Sorice, Philip Schlesinger, Giuseppe Richeri, Emili Prado, Pierre Musso, Bruno Somalvico y Enrique Bustamante.



En su conjunto, se verifica una "profunda transformación del dominio público en un espacio fragmentado y de mediaciones confusas", incluyendo serios cambios de la sociedad europea y de los usos sociales de las audiencias (Schlesinger, P./Sorice. M., 2011).

Las incertidumbres y amenazas que se ciernen sobre los medios tradicionales han incentivado en la última década los movimientos de concentración vertical horizontal y multimedia, analógicos y digitales. Especialmente en lo que respecta a los medios radiotelevisivos, se comprueba un fuerte incremento de la concentración en los medios dependientes de los ingresos publicitarios, con dos-tres grupos privados dominando este recurso en cada país. En lo que se refiere a la televisión de pago en sus plataformas dominantes, la estructura empresarial derivó, primero en muchos países, hacia el monopolio en cada soporte para luego iniciar un proceso de fusiones entre plataformas diferentes (satélite-cable-TVIP-TDT), con fuertes tendencias hacia la transnacionalización de los capitales propietarios.

A pesar de esos movimientos transnacionales de capitales, y de la globalización creciente de la circulación de productos y servicios audiovisuales, la regulación de la radiotelevisión continúa siendo sustancialmente nacional, incapaz por tanto de ordenar u orientar la marcha futura del sistema audiovisual.

La transición a la DTT no ha consumado las potencialidades de nuevas voces que encerraba, ni ha servido para colmar la fractura digital como prometía. En la mayor parte de las naciones europeas, las nuevas licencias generalistas, temáticas en abierto y de pago, han engrosado finalmente el oligopolio de poder preexistente, contribuyendo a fijar el status quo, más allá de su proliferación de la oferta. Nunca antes se comprobó mejor que, en materia de comunicación y de cultura, cantidad no equivale ni a calidad ni a diversidad (Prado, E., 2013).

Como señala un informe de la Open Society: los parlamentos nacionales deberían legislar para prevenir la formación de grupos de conglomerados en la cadena digital – como operadores múltiples, emisoras de televisión, empaquetadores de programas y proveedores de software- para prevenir el desarrollo de posiciones dominantes en el mercado de la televisión digital" (Open Society, 2005).

Sin embargo, no se ha detectado esta línea de actuación ni en la Comisión Europea ni en ninguno de los Estados miembro, a pesar de las señales de alarma lanzadas repetidamente por el Parlamento Europeo. Por el contrario, y como señala Pierre Musso, la tercera etapa del sistema audiovisual europeo se puede caracterizar por la filosofía y la práctica de los "campeones nacionales", según la cual la desregulación debe favorecer el aumento del tamaño de las corporaciones privadas europeas en comunicación – sin compasión para el pluralismo- que, presumiblemente, defenderán nuestros colores europeos (económica y comercialmente, ¿culturalmente?) (Musso,



P., 2010)

Aparentemente, esta situación vendría solucionada por la presencia de Internet y las redes sociales, pero la investigación social ha venido a matizar mucho esas ilusiones:

En contra de una visión excesivamente entusiasta de las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías en los medios en cuanto a la participación del público", es preciso distinguir seriamente entre acceso e interacción, porque la participación supone una auténtica implicación de los públicos, con participación en los contenidos, la organización de la producción y el uso de las tecnologías para ello (Schlesinger, P./Sorice, M., 2011). De esta forma, sólo puede afirmarse que las redes sociales "crean fragmentados sujetos que, a veces, pueden participar en el compromiso social y político". (ID).

Entre los principales actores de la comunicación digital global, predomina el modelo de "la lógica del capitalismo", con antagonismos y contradicciones potentes en sus medios sociales respecto a una esfera pública democrática: en el nivel económico, entre su apertura a compartir la información de los usuarios y su defensa de la clausura, el secretismo y la privacidad de sus finanzas, beneficios, fiscalidad; en el nivel político, entre sus promesas de participación y su implicación en el complejo militar-industrial de vigilancia y control (Fuchs, C., 2014a).

Frente a este predominio de la lógica del capital, se elevan la lógica del servicio público y la de la sociedad civil, que proclaman que "Un Internet de servicio público es posible" (Fuchs, C., 2014b).

2. Pervivencia de la necesidad del Servicio Público europeo:

Resulta superfluo y reiterativo recordar a estas alturas que el servicio público de radiotelevisión es un mandato imperativo de nuestro modelo social europeo, por mucho que cada Estado miembro tenga la capacidad de adecuarlo a las situaciones nacionales; o reiterar las menciones y citas en el mismo sentido del Protocolo de Amsterdam de 1997, incorporado al Tratado de Lisboa con valor constitucional, que concuerda con el tratado de derechos fundamentales de la Unión de 2007, para atender a las "necesidades sociales, culturales y democráticas de cada sociedad y a la de preservar el pluralismo de los medios"; o recordar que incluso en funciones de vigilancia, la Comisión de Bruselas ha confirmado la legitimidad del servicio público en sus comunicaciones sobre financiación pública de 2001 y 2009 (DOC 2001/C320/04; DOC 2009/C257/01).

El Parlamento Europeo, en su Resolución de 2012 (ratificando la de la Comisión de Cultura de 25-Noviembre-2010) (DOUE 3-4-2012) (2012/C99E/11) subraya "el papel fundamental de un sistema dual europeo realmente equilibrado", reitera "la necesidad



de mantener un servicio público de radiodifusión independiente, fuerte y vivo que se adapte a las demandas de la era digital", y recuerda a los Estados-miembros su compromiso con estos principios, recomendándoles que "proporcionen una financiación adecuada, proporcional y estable a los medios de comunicación de servicio público"

Además, está la Carta de los Derechos fundamentales (Estrasburgo, 2007), cuyo artículo 11 proclama la libertad de expresión e información que, se precisa, "comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones e ideas, sin que pueda haber interferencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras"; mientras su punto 2 obliga a respetar "la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo" (2007/C 303/01).

Estas no son meras proclamaciones formales, sino que, según el Grupo de Alto Nivel creado a ese efecto (High Level Group on Media Freedom & Pluralism) exigen reguladores audiovisuales independientes, y medios públicos con "estrictas reglas que prohíban la interferencia política y garanticen su pluralismo" (Vike-Freiburger, V. et alii, 2013).

Resultaría también repetitiva en este balance sintético, la mención a las obligaciones europeas contraídas con el Convenio de la Diversidad de la UNESCO de 2005, ratificados por todos los estados europeos y rubricado por la propia U.E. como tal, o las múltiples proclamas realizadas en el seno del Consejo de Europa, muy activo desde hace años en la definición de buenas prácticas en este campo.

En el plano de los servicios públicos regionales, el Consejo de Europa establecía como prioridades comunicativas el desarrollar la dimensión cultural de los contenidos digitales, la preservación del patrimonio digital, reforzar la capacidad de producción de contenidos locales y autóctonos en Internet y del multilingüismo, e incentivar producción de servicios culturales y educativos en la mayor diversidad de lenguas (Consejo de Europa: Public Service Media in the Information Society": Rec 2007, 7-11). Por su parte, la Conferencia de Sarajevo, de Octubre de 2010 (organizada por la UER y el Consejo de las regiones europeas) recalca que las radiotelevisiónes públicas regionales en la era digital constituyen actores fundamentales para el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

En lo que respecta a la televisión local comunitaria, el Parlamento Europeo en su resolución de 2008 reclamaba la necesidad de ese "tercer sector" (2008/2011(INI); y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en su declaración de 2009 reconocía su papel en la promoción de la cohesión social y del diálogo intercultural.

Si es necesario citar resoluciones conjuntas, la U.E. junto al Consejo de Europa y la Organización por la Cooperación y la Seguridad Europea (OSCE) proclamaron asimismo que el principio de independencia de la radio y la televisión, en un sistema dual público y privado, es un elemento esencial de la democracia y parte de la



identidad cultural europea. Y añaden: "Este principio debe ser sostenido sobre la base de la política mediática y la legislación" (Open Society Institute, 2005)

Podría añadirse, en conclusión de un importante *think tank* europeo, que: "El servicio público de radiotelevisión se sitúa en el corazón de las culturas y la economía de Europa, y es capaz todavía de atraer a audiencias masivas en torno al continente" (JCR. 2012). Además, y por vez primera, como reconocen muchos expertos internacionales, en la era de Internet y de su articulación creciente con el audiovisual, el servicio público dispone de las herramientas necesarias y por tanto tiene la responsabilidad de promover la producción cultural y de conocimiento por toda la sociedad (Mansell y Tremblay, 2013), llevando a cabo lo que se conoce como estrategia COPE (*Create Once, Publish Everywhere*): un lugar de creación, mil lugares de difusión para todos y cada uno de los ciudadanos, cubriendo sus necesidades y demandas (Nissen, 2006).

3.-España: Deterioro profundo del polo público, estatal y autonómico:³

El balance del servicio público de radiotelevisión en España en la última década es imprescindible para fundamentar las propuestas de futuro. El diagnóstico detallado que hemos elaborado no puede dejar de constatar el grave deterioro, en términos de calidad, de pluralismo y de audiencias del servicio público en nuestro país, a escala estatal, autonómica y local, en contraste con la acentuación de su necesidad frente a un panorama comercial cada vez más concentrado y oligopolista, y de un escenario digital que amenaza con nuevas discriminaciones sociales. Y ello justamente cuando, en la era de Internet y de su articulación creciente con el audiovisual, el servicio público dispone de las herramientas necesarias para su adaptación a los nuevos requerimientos ciudadanos y, por tanto, tiene la responsabilidad de promover la producción cultural y de conocimiento por toda la sociedad.

El diagnóstico realizado sobre la última década del sistema audiovisual español pone de relieve especialmente la desnaturalización y debilitamiento desde 2009 de la Corporación RTVE, tanto en términos de compromiso con los ciudadanos y de misiones de servicio público, como de gobernanza y de financiación⁴; Y ello en contradicción flagrante con las exigencias democráticas y de pluralismo de un polo comercial cada vez más oligopolista y más poderoso. Aunque no es el tema de esta ponencia, mantendremos esta conclusión como referencia imprescindible para revisar la evolución de la radiotelevisión autonómica pública, que se articula

³ En lo que se refiere a España, los análisis y propuestas de este texto están sintetizadas de los estudios de Teledetodos, en particular del informe "Un nuevo modelo para un tiempo nuevo. España, 2015: diagnóstico del servicio público de radio, televisión y servicios interactivos. Propuestas para una ciudadanía democrática" (ver Teledetodos, 2015).

⁴ Ver Teledetodos, 2015.



necesariamente con el servicio público estatal en lo que se refiere a las demandas de la ciudadanía.

En cuanto a las RTV.AA, habría que recordar que los primeros treinta años tras su nacimiento estuvieron marcados por la aplicación de la Ley del Tercer Canal de 1983, que calcaba a escala autonómica los principios, gestión y modelo financiero contemplados por el Estatuto de 1980 para RTVE, especialmente el clientelismo gubernamental y sus efectos económicos y programáticos. También el centralismo desde la capital de cada autonomía fue calcado del modelo estatal, despreciando la colaboración con las emisoras locales públicas o no lucrativas.

[La Ley General del Audiovisual de 2010](#) otorgó por fin una regulación democrática a las radiotelevisiónes públicas autonómicas: elección de sus gestores por mayorías reforzadas, mandatos-marco y contratos programa, financiación pública del coste neto del servicio público⁵. Pero la mayor parte de las trece entidades regionales creadas no han llevado a sus regulaciones y a sus prácticas estas reformas, mientras que unas pocas lo hicieron de forma parcial (RTVA, CCRTV, TPA, RTV Canarias) y algunas han realizado posteriormente profundas contrarreformas (CCRTV, Televisión Murcia y Telemadrid).

Sintetizaremos nuestro diagnóstico que fundamenta las propuestas finales de nuevo modelo en puntos capitales de la regulación y las obligaciones de este servicio público:

-Misiones y contenidos de servicio público: La Ley 6/2012 (BOE de 2-8-2012), modificó la Ley General Audiovisual de 2010 (artículo 40, apartados 2 y 3) para permitir que los Gobiernos autonómicos pudieran “flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómica”, es decir, privatizar o externalizar a voluntad de cada partido en el poder la gestión de los canales autonómicos y sus servicios públicos esenciales, incluyendo los servicios informativos.

Se potenció y amparó así la desnaturalización extrema del servicio público en muchas comunidades, especialmente en Telemadrid o Canal Nou de Valencia, caracterizadas desde hacía años por su despilfarro económico y por su manipulación descarada de la información, que podrían así confiar completamente su gestión a empresas privadas después de ejecutar ERES masivos que pusieron inmediatamente en marcha. El proceso condujo a la jibarización y externalización casi total de TVMadrid desde Abril de 2014, al cierre abrupto de RTV Valencia en Noviembre de 2013, y a la cuasi total privatización de IB3 de Baleares y de RTV Murcia, pero propició también el

⁵ Ver Título IV de la ley: Los prestadores públicos del servicio de Comunicación Audiovisual.



descontrol de las tareas y contenidos estratégicos del servicio público autonómico en general.

Más allá de la discusión sobre las ventajas y problemas de la externalización en este sector, aceptable parcialmente en ocasiones para ahorrar costes y dinamizar la industria audiovisual local (como en Asturias o Aragón inicialmente), las externalizaciones abusivas de algunos canales llegaron a pervertir la esencia misma de la misión informativa del servicio público, sin dejar de hacerla compatible con las manipulaciones gubernamentales a través de "editores" internos, y beneficiando preferentemente a grupos empresariales ajenos a la región (Sarabia, Sánchez Martínez y Cano Gómez, 2012, Bustamante, E., 2013).

De esta forma, aunque la LGA de 2010 exigía mandatos marco y contratos programa para estas entidades (art. 41), según análisis recientes sólo tres entes públicos contaban con mandatos-marco en 2011 y cuatro habían firmado contratos-programa alguna vez, la mitad de los cuales ya estaban caducados en ese período (Fernández Alonso y Fernández Viso, 2011). Muy pocas de estas entidades han llenado esa laguna desde entonces, como RTVA en 2012.

-Transparencia: En las RTV.AA. la transparencia contable brillaba también por ausencia, hasta el punto de que cada año el Observatorio Audiovisual Europeo recababa sin mucho éxito sus cuentas, dando constancia reiterada en sus anuarios de la falta de datos. Como casi único antecedente positivo, en marzo de 2014, en Cataluña se anunciaba un proyecto de ley que consagraba de forma pionera la transparencia contable hacia los ciudadanos, con la paradoja de que en ese mismo proyecto se abría la puerta a todo tipo de compatibilidades de sus miembros con los intereses privados⁶; La transparencia quedaba así degradada por nuevas opacidades y probables conflictos de intereses.

-Gobernanza: La involución histórica producida en RTVE a golpe de decreto-ley⁷ con la transformación sustancial del sistema de elección del Presidente de la Corporación y del Consejo de Administración, al exigir sólo, en segunda votación, una mayoría simple del Congreso en lugar de la mayoría reforzada de dos tercios, dio la señal a los gobiernos autonómicos para incumplir las previsiones de la Ley General del Audiovisual en cuanto a consenso parlamentario y profesionalización e independencia de los gestores del servicio público. Una tónica iniciada por el

⁶ Luego convertida en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. DOGC de 31-12-2014 y BOE 21-1-2015.

⁷ Real Decreto ley 15/2012, de 20 de Abril (BOE de 21-4-2012), de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE.



Gobierno de CIU para la Corporación Catalana de RTV, con apoyo parlamentario del PP⁸, que relanzará fuertemente la tónica general de gubernamentalización del servicio público autonómico tanto en las entidades de gestión directa estatal como en las externalizadas total o parcialmente; una nueva oleada en los máximos puestos directivos de militantes y cargos políticos de los partidos en el gobierno, o de profesionales afines, que alcanzó niveles insólitos desde los años 80 en regiones como Madrid, Valencia, Murcia o Castilla la Mancha.

-Financiación: Todos los terceros canales han sufrido durante la crisis recortes importantes de sus presupuestos, especialmente en las subvenciones de dinero público que han venido a sumarse a su fuerte caída de ingresos publicitarios y, en sus casos más extremos como Murcia o Baleares, Valencia o Madrid, han sido diezmos en sus gastos. De esta forma, en cinco ejercicios desde 2010 a 2014) las subvenciones habrían caído en un 25 % y los gastos en un 33 % (de unos 1.500 a poco más de 1.000 ME).

En todo caso, resultaba difícil comprobar si estos dineros públicos eran proporcionales a sus costes netos de servicio público, como manda la doctrina europea y la propia LGA de 2010, en ausencia de informes sistemáticos, supervisados por consejos audiovisuales independientes, y de definición legal del servicio público o de contratos programa que concretaran sus misiones. En los exagerados procesos de externalización llevados a cabo por algunos canales regionales, todo control público de esa proporcionalidad resultaba inverosímil por definición.

-Peso social: Aunque con notables diferencias según las comunidades, las RTV.AA. se hayan distinguido por las mayores caídas de las tasas de audiencia en los últimos cinco años, mucho más allá de la fragmentación verificada en todos los canales generalistas, como refrendo de la sensibilidad de sus ciudadanos ante la manipulación gubernamental, la pérdida de recursos y el olvido de sus misiones y objetivos. Así, en conjunto, las audiencias de las TV.AA. han caído a un 8 % de media en 2014, su mínimo histórico (Kantar Media), debilitando así seriamente la otra faceta del servicio público en España.

4.-Propuestas de un nuevo modelo de servicio público:

Como resultado de este balance del servicio público, y de las demandas y necesidades que emanan del entorno sociopolítico, el grupo de investigación Teledetodos, enunciaba una serie de propuestas para un "nuevo modelo", común en muchos puntos para RTVE y las RTV.AA., que podemos resumir así:

*Pacto Social: Promovido, como reclaman los investigadores del Consejo de Europa

⁸ Ley catalana 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de diversas leyes en materia audiovisual (DOGC 27-2 y BOE 10-3).



(Nissen, C., 2006), en torno a goznes centrales: Independencia, estabilidad, responsabilidad y, sobre todo, la participación (apertura) a la sociedad civil. Una regeneración democrática urgente y vital para la sociedad democrática española del porvenir.

*Rentabilidad Social: Establecida, como lógica del servicio público, e idea matriz, declinada en términos democráticos (pluralismo ideológico, participación democrática, defensa de valores y derechos humanos), por encima de toda rentabilidad económica directa, con indicadores periódicos que permitan medirla y acentuarla.

*Contrato con la Ciudadanía: Centrado en la definición de las misiones del servicio público, al servicio de los ciudadanos y de sus asociaciones civiles, garantizado por su participación sistemática (Capítulo II); En la firma y vigencia ineludible de mandatos-marco (a nueve años) y contratos programa (a trienales), negociados y pactados entre el Servicio Público y los parlamentos en cada ámbito territorial; En la asunción directa por las radiotelevisiónes públicas de los programas esenciales al servicio público, impidiendo la externalización abusiva de estos servicios (reversión de las reformas efectuadas por el Gobierno del PP de la LG.A de 2010).

*Derecho de Acceso: Conformado como eje esencial de la oferta del servicio público y uno de los garantes de la calidad democrática en nuestro país; en espacios específicos de acceso (reformando profundamente el reglamento actual), en la programación general y en los servicios interactivos; a escala estatal y territorial. Los Consejos Sociales serán el corazón de ese derecho de acceso democrático, dedicado a impulsar y controlar permanentemente el ejercicio de la participación pública sistemática.

*El Servicio Público en la Era Digital: El servicio público de radiotelevisión debe trasponer al mundo *on line* las funciones clásicas del servicio público y facilitar el acceso universal a contenidos digitales, con un auténtico Plan Estratégico para la Era Digital, concretado en los mandatos-marco y los contratos programa; y proyectarse a todas las plataformas interactivas presentes y futuras, con creación de una comunidad de espectadores y usuarios comprometidos con los valores del servicio público ("Ciudadanos por el Servicio Público Multimedia"), con influencia real y directa en la orientación de sus contenidos y servicios, consultados periódicamente para los nuevos servicios para testar su valor añadido público diferencial.

*Transparencia pública: Como base imprescindible de esa participación y garantía de su responsabilidad y eficiencia, el servicio público debe demostrar una transparencia informativa plena, no solo respecto a los organismos de control internos y externos del servicio público, sino también frente a los ciudadanos que constituyen sus auténticos propietarios; Y debe incluir los aspectos financieros (fuentes, costes...) las



retribuciones y las contrataciones externas, y ser garantizada por auditorías sistemáticas y rigurosas.

*Producción: Equilibrio, descentralización y apoyo a la producción independiente de cada territorio: Como misiones axiales del servicio público, como apoyo a la diversidad de lenguas y culturas españolas y por su propio impacto económico sobre el desarrollo regional. Es necesario además, mantener en el servicio público un equilibrio permanente, planificado y controlado entre los niveles de producción propia interna con su papel dinamizador de la industria audiovisual independiente: un alto nivel de producción interna como garantía de calidad y fiabilidad en sus misiones centrales de servicio público, combinado con su papel como motor de la industria audiovisual independiente española, pero en condiciones de objetividad y transparencia plena en términos de costes/calidad.

*Gestión y control democráticos del servicio público: El cambio de modelo pasa también y principalmente, porque los medios públicos apuesten por la participación ciudadana efectiva en un cambio profundo de los cauces y procedimientos de consulta pero también en la participación directa de la sociedad civil en su gestión, según principios elementales de lo que debe ser un gobierno abierto (Open Gouvernement); y como garantía de una gestión autónoma, blindada frente a las intromisiones de los Gobiernos y de los grupos de presión privados, enraizada en una intensiva participación ciudadana, que garantice las mejores prácticas reconocidas por la UNESCO, la Independencia editorial y pluralismo social.

En consecuencia proponemos un sistema que aúna la gestión profesionalizada y el control externo y participativo de la sociedad civil:

- Consejos Audiovisuales como gran regulador y vigilante del sistema audiovisual entero, independientes orgánicamente de los departamentos estatales, competente en los servicios lineales y no lineales; propuestos cada uno al menos por tres grupos parlamentarios, elegidos por el Parlamento por seis años por mayoría reforzada de dos tercios, de entre profesionales que acrediten al menos cinco años de experiencia en el campo audiovisual, tras una audiencia de evaluación parlamentaria, irrevocables. Entre sus competencias figurarían: la convocatoria y concesión vinculante de las licencias comerciales (que deben pasar de nuevo a diez años); el cumplimiento de las obligaciones legales europeas y españolas; el seguimiento y control del servicio público y el control último del derecho de acceso.
- Consejos Sociales, en sustitución de los Consejos Asesores que han demostrado su inoperancia, deben constituir una pieza clave de la estructura del servicio público, como cauce de participación sistemática de la sociedad

civil y garante de la legitimidad y adecuación del servicio público a sus necesidades y demandas. Su base de partida serán las asociaciones representativas de la sociedad en cada territorio, no estatales y sin afán de lucro, inscritas previamente en un registro que propondrán y votarán a profesionales de la comunicación acreditados. Entre sus competencias estará: regular y controlar el derecho de acceso general y específico, dar el visto bueno a los informes sobre el cumplimiento del servicio público en función de los compromisos del contrato programa; Y proponer al Parlamento la mitad más uno de los miembros del Consejo de Administración.

- Plataformas de "Ciudadanos con el Servicio Público", regulados y controlados por los Consejos Audiovisuales y el Consejo Social, caracterizado por permitir una participación intensiva y sistemática a través de las redes interactivas.
- Consejos de Administración, que se constituyan como auténticos organismos de control externo del servicio público, de sus presupuestos y programaciones, de los nombramientos de sus directivos y de la totalidad de la gestión; propuestos la mitad más uno por el Consejo Social y los restantes por los grupos parlamentarios, de entre profesionales de la comunicación de acreditada experiencia, refrendados todos ellos en el Parlamento por mayoría reforzada de dos tercios inamovible, tras una audiencia pública; con dedicación exclusiva y estrictas incompatibilidades profesionales políticas y empresariales.
- La Dirección General, como máxima figura de gestión del servicio público, debe ser elegida por el Consejo de Administración tras un concurso público, con experiencia de al menos diez años en el campo audiovisual, y tras la presentación de un proyecto estratégico para el servicio público; nombrado por cinco años, irrevocable y no reelegible; con la función de dirigir la gestión del servicio público, con control estricto del Consejo de Administración, en presupuestos, programación y nombramientos principales, y ante el Consejo Social.
- Consejos de Informativos: Crear o reforzar Consejos de Informativos como instrumento esencial de la independencia informativa del servicio público, de su pluralismo político y social, y de su defensa respecto a toda presión externa, gubernamental o privada; Elegidos por censos estrictos de profesionales de la información audiovisual, con voto vinculante de su dictamen sobre la designación de los directores de informativos, con capacidad de denuncia de las violaciones del Estatuto de Informativos.
- Carrera profesional interna y participación de los trabajadores: para garantizar el cumplimiento de las misiones de independencia editorial y calidad de las misiones de servicio público, plasmada en un Estatuto de la Carrera Profesional del servicio público, pactado por el consejo de Administración con los sindicatos representativos, y con los Consejos de informativos, regulada

por criterios exclusivos de mérito y capacidad, con una clasificación profesional clara aunque basada en la polivalencia y la multifuncionalidad, con remuneraciones proporcionales y transparentes, y criterios de promoción objetivables por concursos abiertos y baremos públicos, incluyendo los puestos de especial responsabilidad.

- Reforzamiento de la participación de los trabajadores, con poderes reales de control interno: además de los Consejos de Informativos, Consejos de Programación y Comisiones Mixtas de Producción Interna coadyuvarían a controlar la adecuación de los contenidos a la misión de servicio público.

*Financiación suficiente, estable y responsable, ceñida al coste neto de las misiones del servicio público, con subvenciones públicas mayoritarias, transparentes y plurianuales, establecidas en los contratos programa trienales, con compromisos fehacientes de gobiernos y parlamentos, con prohibición de endeudamientos financieros a medio y largo plazo; Complementariamente, apertura a ingresos publicitarios limitados y emitidos en formatos, cantidades y contenidos respetuosos con las misiones de servicio público, sin descartar en caso necesario el uso de las tasas a los operadores privados por el uso de las frecuencias en cada territorio.

5.- Romper los tabúes: Hacia un modelo federal en el estado español:

En nuestro dictamen nos atrevemos finalmente a romper los tabúes que han rodeado desde los años 80 a la estructura del peculiar sistema audiovisual español de servicio público, con una RTVE centralista que nunca ha atendido satisfactoriamente a las demandas de creatividad y de recepción territorial, y unas RTV.AA. que, aun jugando un evidente papel en esa descentralización de las industrias culturales y de la comunicación de proximidad, han generado 14 entidades independientes de muy distintas ambiciones y orientaciones, que compiten a su vez en cada territorio con las emisiones de RTVE, no sólo por las audiencias sino también y, especialmente, por la influencia política según el partido gobernante en cada ámbito.

Planteamos así que, en unos momentos en que la estructura territorial del Estado se encuentra cuestionada desde diversas perspectivas, es preciso reflexionar y debatir abierta y públicamente sobre propuestas que puedan integrar cooperativamente a los niveles estatales y autonómicos para una mejor eficiencia del dinero público, y un reforzamiento de su estructura de cara a la satisfacción futura de las necesidades democráticas, sociales, culturales y a la cohesión territorial de un Estado cada vez más orientado a una concepción federal.

En esta línea, nuestra propuesta está concebida como una acción de abajo a arriba, respetando las competencias autonómicas, y pensada en un proceso paulatino a medio plazo que vaya remediando las irracionalidades y debilidades de nuestra

estructura histórica del servicio público; que podría comenzar desde las comunidades que no han desarrollado nunca un servicio público propio, o las que han visto debilitado profundamente su radiotelevisión pública en los últimos años por procesos abusivos de externalización y privatización.

Se dirige además, como primer objetivo, a generar el clima y los necesarios mecanismos de cooperación para que los distintos organismos públicos dejen de competir como si fueran empresas privadas en lucha por la audiencia; Y pretende evitar la actual fragmentación del sistema que impide, de hecho, que las producciones de una comunidad puedan verse en el resto, bloqueando el diálogo intercultural entre territorios.

- En consecuencia, proponemos abrir un proceso paulatino y voluntario de constitución de abajo a arriba de una estructura federal del servicio público (al estilo de la ZDF alemana), con un progresivo camino de integración voluntaria entre las RTV.AA. y RTVE, en condiciones de cogestión, o de asociación y coordinación en otros casos; Tal proceso, aquilatado durante cinco años, y que podría coordinar la FORTA en conversaciones con RTVE, conduciría a aunar esfuerzos y recursos, manteniendo la autonomía de cada entidad en todas las emisiones territoriales y coadyuvando conjuntamente a emisiones estatales bilingües; Y conduciría en todo caso a la compartición y articulación de la gestión de las producciones y programaciones entre las entidades públicas estatales y autonómicas.

Este sistema integral o de federalismo cooperativo (cuyo modelo es el alemán de la ZDF) favorecería la cohesión territorial, aprovecharía más racionalmente los recursos y promovería el desarrollo de la industria audiovisual y el empleo en las distintas comunidades autónomas. Además, no solo resulta perfectamente compatible con el Estado Autonómico sino que podría ser un elemento importante a tener en cuenta en una reforma constitucional de la estructura territorial del Estado. En cualquier caso, se trata de un proceso paralelo a la regeneración del servicio público estatal y autonómico, sin el cual la federalización se revela imposible.

- En todo caso, y en paralelo a esta coordinación creciente, RTVE y las RTV.AA. que lo deseen abordarán inmediatamente la elaboración programática conjunta de un canal estatal, siguiendo el ejemplo de las mejores prácticas de la BBC en las regiones (Escocia, Gales, Irlanda del Norte) y la ZDF alemana. Este nuevo canal se nutriría de la producción realizada por RTVE y por aquellos canales autonómicos con los que se llegara a acuerdos de cooperación; Y su oferta sería bilingüe en todas las emisiones que tuvieran origen en una lengua estatal diferente al español.

-Proponemos además, para ese canal, y como regla general en el proceso de construcción de una estructura federal del servicio público, que la financiación de los presupuestos de las misiones descentralizadas y compartidas por RTVE y las RTV.AA. sea solidaria, ponderando los costes de la oferta pero también la riqueza de cada CC.AA. y el nivel de sus presupuestos.

(*)Enrique Bustamante Ramírez es catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad en la Universidad Complutense, autor de numerosas obras sobre la televisión y las industrias culturales.

Referencias bibliográficas:

Bennett, W.L./ Segerberg, A., 2013. *Logic and Connective Action. Digital media and Performatization of Contentious Politics*. University Press of Cambridge. New York.

Bustamante, E., 2013. *Historia de la Radio y Televisión en España. Una asignatura pendiente de la democracia*. Barcelona: Gedisa, 2013.

Bustamante, E., 2015. "Europa: un servicio publico multimedia para una nueva era". Informe final del Grupo Europeo de Turín. Turín, Septiembre de 2015.

Castells, M., 2012. *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Cambridge: Polity Press.

Fernández Alonso, I. y Fernández Viso, A.2011. "¿Cómo se gobiernan las radiotelevisiónes públicas autonómicas?: órganos de gestión, injerencia política y fragilidad de los mecanismos de control", en Miguel de Bustos, Juan Carlos y Miguel Ángel Casado del Río (eds.): *Televisiónes autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad* (pp. 119-142). Barcelona: Gedisa, 2012.

Freire, J., (Coord.), 2013. Dossier Open Government. Revista Telos. Fundación Telefónica. Madrid. Enero.

Fuchs, C., 2014 a). *Social media. A Critical Introduction*. London . Sage.

Fuchs, C., 2014 b). "Retos para la democracia. Medios sociales y esfera pública". Telos nº 98. Julio.Madrid.

Keane, J, Feenstra, R.A., 2014. "Nuevas formas de participación política en el marco de la era digital". Telos nº 98. Madrid. Julio.

Mansell, R. and Tremblay, G., 2014. *Renewing the knowledge societies vision: towards knowledge societies for peace and sustainable development*. <http://eprints.lse.ac.uk/48981/>

Musso, P., 2011. Las etapas de la TV europea. Informe al grupo de Turín .

Nissen, C., 2006. *Les médias de service public dans la société de l'information*. Febrero. Consejo de Europa.

Open Society Institute, 2005. *EU monitoring and advocacy program network media*.



Budapest. : www.eumap.org

Prado, E., 2013. Informe al Grupo de Turín: "Riarticolazione dell'offerta in senso crossmediale". Turín.

Richeri, G., 2014. "Finanzamento dei media de servizio publico e nuovi criterio di assegnazione delle risorse". Turín.

Riddinger, M, 2008. "*La misión de service public et les nouveaux médias*". Iris. OEA. Estrasburgo.

Sarabia, I., Sánchez Martínez, J., Cano Gómez, A.P., 2012. "La externalización de la producción de los programas informativos en la Televisión autonómica pública y su repercusión en el mercado audiovisual regional". En Miguel, J.C. y Casado, M.A., (coords.), 2012.

Schlesinger, P., /Sorice, M., 2011. Informe al grupo de Turín: "The transformation of Society and Public Service Broadcasting". Turín.

Teledetodos, 2015. Autores: Enrique Bustamante, Rafael Díaz Arias, Pedro Soler, Manuel Aguilar, Marcel Camacho. "Un nuevo modelo para un tiempo nuevo. España, 2015: diagnóstico del servicio público de radio, televisión y servicios interactivos. Propuestas para una ciudadanía democrática" (disponible en: <http://teledetodos.es/index.php/dictamen-2015>)

Vike-Freiberger, V. et alii, 2013. *A free and pluralistic media to sustain European democracy*. High level Group on Media Freedom & Pluralism. Bruselas. Enero.

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>