

## La gobernanza en las televisiones públicas autonómicas españolas. Una asignatura pendiente

Juan Carlos Miguel de Bustos  
*Universidad del País Vasco*

### Introducción

Siempre resulta interesante reflexionar sobre las televisiones públicas. Y más aún sobre las televisiones públicas autonómicas, porque a pesar de su importancia es poco el espacio que se les dedica, no sólo en los medios, sino incluso en el ámbito académico. Ni las propias televisiones públicas promueven debates sobre sí mismas, lo cual les permitiría mostrar sus objetivos, y sus preocupaciones en un ámbito –el audiovisual– en perpetuo y continuo cambio. A la vez se nutrirían de ideas que permitirían aprovechar para su mejora.

El contexto de estas televisiones es cada vez más complejo, por la diversidad de ejes que las atraviesan: la digitalización, la convergencia, la globalización, la concentración de audiencias, junto a la segmentación, las redes sociales, los diferentes soportes de transmisión y distribución, los cambios en el consumo sobre todo en los jóvenes –coexistencia de varias prácticas a la vez (ver la tele, llamar por teléfono, mientras se utilizan las redes sociales)–, la generalización del uso del móvil, la coexistencia del pago y de la gratuidad, los recortes en los presupuestos, el descenso de los ingresos por publicidad etc.

Los retos que implican estos ejes para las televisiones públicas autonómicas deben ser resueltos sin tardanza antes de que se produzca la un efecto de marginalización de estos operadores que ya se ha dado en algunas comunidades. En este sentido, se podría considerar el camino emprendido por Euskadi, durante 2015 y 2016, en donde los partidos políticos se han mostrado favorables a repensar la radiotelevisión vasca. No se trata de cambiar uno o dos matices, sino de desarrollar un completo estudio que sienta las bases de un cambio en profundidad. Y, lo que realmente resulta interesante es que este *repensamiento* debe hacerse de manera participativa. Así, el Parlamento Vasco encargó a la UPV/EHU, a finales de 2015, un estudio para el diseño de una metodología participativa para la reforma de EITB<sup>1</sup>. Se trata de romper con las inercias históricas, es decir con lo que Gibbons y Humphreys denominan *senda de dependencia histórica* (Gibbons y Humphreys, 2012:5) para señalar que la política regulatoria futura, en general, se asemeja a la pasada.

Este breve texto anima a reflexionar sobre un punto fundamental, como es el de la gobernanza, que seguirá estando presente en futuros debates sobre las televisiones

---

<sup>1</sup> <http://www.parlamento.euskadi.net/irud/10/00/035367.pdf>,



autonómicas públicas, en el convencimiento de que aún les queda mucho futuro, si bien este no debe estar exento de cambios, que respondan a la cuestión de porqué públicas y porqué autonómicas.

### **Organización e institución. Gobernanza**

Las televisiones autonómicas se caracterizan por la heterogeneidad de situaciones: nacieron en períodos diferentes y con intencionalidades diversas; tienen distintos tamaños, canales, audiencias, presupuestos, peso de la financiación pública y del gasto de personal en el presupuesto final; distintas estrategias de externalización o de privatización de servicios; y distintos grados de gubernamentalización (Miguel y Casado, 2012), o mejor de *partidización*.

Algunos ven en la externalización la solución a los problemas de las televisiones autonómicas. La externalización no es la panacea. Es una de las cuestiones que cualquier empresa privada o pública debe considerar, pero siempre dentro de un marco estratégico determinado. Si hay reducción en los costes sin pérdida de calidad en el cumplimiento de la misión de servicio público nadie dudaría en que la externalización puede ser interesante.

Existen otro tipo de problemas difíciles de resolver en el corto plazo, pero que deben ser considerados, como es el redimensionamiento de los entes de radiotelevisión públicos. Resulta evidente que si no existieran las televisiones autonómicas y quisiéramos crearlas, la dimensión, la organización, el grado de externalización, y en consecuencia la estructura de costes y la financiación serían diferentes. Sin embargo existen unas organizaciones determinadas, que debieran ser estudiadas para que en un plazo negociado pudieran adecuarse a la estructura ideal.

El hecho de que haya distintas televisiones con parecidos objetivos, pero con diferentes organizaciones y diferentes programaciones y prácticas y gobernanza complica el análisis. Cuando aparecen en los medios de comunicación, generalmente escritos, suele ser para acumular crítica sobre crítica, inventariando los problemas de cada una de las televisiones autonómicas, de forma que el resultado de este recuento individual es interpretado como el conjunto de problemas que afectan a todas las televisiones. Esta generalización no ayuda a las televisiones autonómicas, pero lo que muestra es la falta de objetividad y de científicidad en el tratamiento.

Una televisión pública autonómica es una organización con tres componentes fundamentales, que pueden ser representados mediante los vértices de un triángulo, constituidos por la misión –junto a los objetivos–, la financiación y los servicios que ofrece. Este triángulo estaría dentro de un marco que es la gobernanza. En el interior del triángulo podría colocarse la organización que lleva a cabo los contenidos, con una financiación concreta, y una gobernanza



La **organización** lleva a cabo los objetivos, con unos medios determinados (la financiación). Mientras que los objetivos pueden ser relativamente similares en todas las televisiones autonómicas, la financiación, la organización y los contenidos son diferentes. También la gobernanza. No es lo mismo que los objetivos y la financiación se enmarquen dentro de un contrato programa cuatrianual o que se negocien cada año.

La **gobernanza** incluye los procesos y los organismos que regulan la gestión no solamente económica sino social y democrática de las televisiones. La existencia de un Consejo de Administración, el modo de nombramiento de su Director, la existencia de Consejo Asesor –con atribuciones diferentes al Consejo de Administración-, la relación con el Parlamento autonómico (contratos plurianuales, programas marco, comisiones parlamentarias de control del Ente) son elementos constitutivos de la gobernanza. Otro elemento fundamental es el Consejo del Audiovisual, es decir una entidad administrativa independiente que es la que monitorea el cumplimiento de las misiones, asegura la financiación, interviene en la selección de candidaturas a la Dirección de los entes –como en el caso de Cataluña–, y democratiza la gobernanza. Y, lo más difícil de conseguir es precisamente el que sea independiente. En todos los países europeos existe este organismo, salvo en el nuestro.

La gobernanza es cada vez más importante porque además de las misiones, las televisiones autonómicas tienen como objetivos fundamentales la transparencia, la independencia de la gestión y el rendimiento de cuentas.

Uno de los debates siempre presentes en relación a la financiación de las televisiones públicas autonómicas en España es el de la fórmula a través de la cual se realiza esta. La financiación a través de presupuestos de las Comunidades Autónomas crea problemas de *gubernamentalización*, porque puede depender de las sintonías de los gestores de los entes televisivos con los gobiernos en presencia. Para algunos, el canon es visto como la posible solución; su implantación despolitizaría en parte la negociación de los presupuestos, ya que los ingresos procederían de la recaudación del impuesto. Ahora bien, estos problemas de injerencia política podrían surgir a la hora de incrementar el impuesto.

Sin embargo, la implantación del canon plantearía más problemas que los que pretendería resolver. Moragas y Prado planteaban en el año 2000 que no existían las condiciones sociopolíticas para implantar el canon<sup>2</sup>. Este problema continúa, pero además puede señalarse que los aspectos positivos no contrarrestan a los negativos que entrañaría su diseño e implantación.

La implantación hoy del impuesto implicaría algunos problemas de difícil solución. Además de que no que existe tradición de impuestos directos para financiar una determinada actividad, el coste de la gestión del propio canon podría ser importante

---

<sup>2</sup> Ver M de Moragas y E. Prado, *La televisión pública a l'era digital*, Pòrtic, INCOM, Barcelona, 2000, p. 31.

sobre todo para la lucha contra el fraude y la piratería de dicho canon. Inmediatamente se plantearía el problema de si grabar personas u hogares. En los países europeos el canon audiovisual gravaba los televisores, pero ahora hay grandes problemas porque muchas personas no ven la televisión o si lo hacen, el consumo se realiza a través de ordenadores. Surge la cuestión de cómo convencer a quienes no tienen televisión y/o no ven las televisiones públicas para que paguen el canon.

Otro problema sería el del doble-canon, ya que habría que pensar en canon1 para la televisión estatal y canon2 para las televisiones públicas autonómicas. ¿Quién regularía la evolución del canon? Las diferentes autonomías el Canon2? Con reglas diferentes para el Canon1?

### **Conclusión**

En España, según datos del Observatorio Europeo del Audiovisual, (diciembre de 2015) existen 846 canales de televisión disponibles, en todos los formatos, a los que habría que sumar otros 115 que no están establecidos en España.

El escenario de competencia ha cambiado tremendamente y es cada vez más complejo, no sólo por los grandes números, sino porque se mezclan modos de financiación, coberturas geográficas diferentes y distintas temáticas. Inmediatamente surge el pensamiento de cuál es (cuál debe ser) el papel de las televisiones públicas en un mundo en el que determinados modelos y formatos se globalizan. Incorporar este pensamiento ayuda a la justificación de las televisiones públicas autonómicas, porque resulta la mejor manera de potenciar las identidades, la información local, la ficción también de proximidad, etc. Es la mejor manera de matizar la influencia global. Este pensamiento no es exagerado, si se tiene en cuenta que la Unión Europea establece Directivas en materia de comunicación para potenciar algo mucho más difuso como es la identidad europea.

A la hora de redactar estas breves reflexiones resulta interesante citar los documentos relativos a los grandes cambios que se proponen en la BBC, porque se puede aprender mucho de su filosofía.

El documento *BBC for the future: a broadcaster of distinction*<sup>3</sup> publicado en mayo de 2016 incorpora grandes cambios en la organización y en la gobernanza de la televisión pública europea por excelencia. Entre estos cambios cabe destacar la búsqueda de la estabilidad, ya que propugna que no se vuelva a discutir la *Charter* hasta 2027. Promueve también la separación entre la organización y la regulación. Antes esta se efectuaba por el OFCOM y por un organismo intermedio entre la organización y el OFCOM que era BBC Trust, y ahora sólo quedará OFCOM. El período largo de compromiso de la *Charter* y esta separación busca eliminar la influencia política sobre la gestión de la BBC. Las televisiones autonómicas españolas debieran

---

<sup>3</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/a-bbc-for-the-future-a-broadcaster-of-distinction>



aprender de este espíritu porque podrían así servir al valor de la gestión democrática, transparente y libre.

El otro documento<sup>4</sup> tiene como misión establecer una treintena de recomendaciones para facilitar la producción y ofrecer contenidos de calidad y creativos en un entorno de cambio político, tecnológico y social. Las recomendaciones octava y novena insisten sobre la necesidad de independencia del único organismo encargado de regular la BBC. El anexo I del mismo documento establece los principios sobre los cuales deben nombrarse los seis miembros del organismo, conocidos como *principios de Nolan* (independencia del proceso de elección, competencia abierta, evaluación igualitaria de las personas candidatas, no intervención gubernamental). Incluso la BBC reconoce que existen problemas y que la independencia en la elección, en la regulación, es decir en la gobernanza es una historia interminable, en el sentido de la independencia no se alcanza en un momento concreto o cuando se cumplen determinados requisitos, sino que aunque se consiguiera, siempre habría que elevar la independencia aún más lejos.

Las televisiones autonómicas encuentran su razón de ser en la proximidad, especialmente de los informativos, pero también en la ficción, produciendo series con guiones y ambientación de las regiones en las que están implantadas. Queda mucho por hacer, sería clave por ejemplo, que existiese una mayor relación entre ellas, y con la televisión pública estatal. Y sobre todo una nueva gobernanza que les despolitice, porque este es el mayor agujero. No es el agujero económico que muchos intencionadamente difunden, sino el agujero democrático que genera el peso de la política en el nombramiento de las Direcciones de los entes y de los Consejos de Administración. ¡A despolitizar!

#### Bibliografía

Campos, F. (2015). "Financiación e indicadores de gobernanza de la radiotelevisión pública en Europa". En *La crisis de la televisión pública: el caso de RTVV y los retos de una nueva gobernanza* (pp. 189-216). Servicio de Publicaciones Universidad Autónoma de Barcelona, Universitat Jaume I, Universitat Pompeu Fabra y Universitat de València.

Casado del Río, M.A., Guimerà i Orts J.À. y Miguel de Bustos J.C. (2016). "Impacto de los recortes en las televisiones autonómicas en la industria audiovisual. Los casos de Euskadi y Catalunya (2007-2014)", *Communication & Society* (en prensa).

Gibbons, Th. &, Humphreys P. (2012). *Audiovisual Regulation under Pressure* Routledge, London, New York,

---

<sup>4</sup> A Future for Public Service Television: Content and Platforms in a Digital World, <http://futureoftv.org.uk/news/>



Miguel de Bustos, J. C. y Casado del Río, M.A. (eds.) (2012). *Televisiones autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.

Olmo, A. & Navarro, J. A. (2015). "Audiencia y servicio público en las televisiones autonómicas". *Ámbitos: Revista internacional de comunicación*, (29), 22-27.

Boix, A. (2013). "Crisis y transformación del modelo de televisión autonómica en España en el contexto europeo", *Revista de Derecho de la Union europea*, n. 24. En <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12666>, p. 172

Zallo, R. (2015). *Tendencias en comunicación. Cultura digital y poder. Anexo 2 "Radiotelevisión autonómicas"* en Gedisa web. Barcelona, Gedisa.