

# Retos del servicio público multimedia en los tiempos del coronavirus

La pandemia de la COVID-19 ha exacerbado la desinformación. En medio de la infodemia, el **periodismo responsable** es más importante que nunca. Los medios públicos audiovisuales, las radiotelevisiónes públicas, signo de la identidad europea, no se quedan solo en informar responsablemente, van más allá con sus funciones tradicionales de formar y entretener, revalorizadas de modo muy especial durante la crisis. Los medios públicos tienen **en toda Europa** el reto de transformarse en **sistemas multimedia** y volver a ser **servicios universales**. En **España**, además, hay asignaturas previas todavía pendientes: garantizar su **independencia y gobernanza democrática**, para lo que es indispensable el consenso social y político.

## RAFAEL DÍAZ ARIAS

El consumo mediático ha explotado en las semanas de confinamiento. Todos los estudios<sup>1</sup> muestran un inusitado interés por la información. La televisión tradicional no lineal ha batido todos los ré-

cords de tiempo de visionado, multiplica la audiencia de sus informativos y es el medio preferido para el entretenimiento. En cuanto a la confianza, los datos varían de unos lugares a otros, pero en

**Rafael Díaz Arias** es periodista y doctor en Derecho y fue profesor titular de Periodismo en la Universidad Complutense de Madrid hasta su jubilación en 2018. Es autor del blog Periodismo Global (<https://periodismoglobal.com/>)

---

<sup>1</sup> Entre otros: Casero-Ripollés, Andreu (2020). "Impact of COVID-19 on the media system. Communicative and democratic consequences of news consumption during the outbreak". *El profesional de la información*, v. 29, n. 2. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.mar.23> / Kleis Nielsen, R., Fletcher, R., Newman, N., Scott Brennen, J., & Howard, P. N. (2002). *Navigating the "Infodemic": How People in Six Countries Access and Rate News and Information about Coronavirus*. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/04/Navigating-the-Coronavirus-infodemic.pdf> / Digilab (2020). *El consumo de información durante el confinamiento por el coronavirus: medios, desinformación y memes*. [https://www.researchgate.net/publication/340685890\\_El\\_consumo\\_de\\_informacion\\_durante\\_el\\_confinamiento\\_por\\_el\\_coronavirus\\_medios\\_desinformacion\\_y\\_memes/stats](https://www.researchgate.net/publication/340685890_El_consumo_de_informacion_durante_el_confinamiento_por_el_coronavirus_medios_desinformacion_y_memes/stats)

general la información recibida de los medios profesionales se considera la más fiable, mientras que de la que más se desconfía es de la que llega a través de las redes sociales. Y un dato muy relevante, los niños y jóvenes han vuelto a los medios tradicionales, sobre todo a la televisión. Según pasan los días, sin embargo, empiezan a registrarse signos de saturación y fatiga informativa.

Nunca como en estos días aparece tan incuestionable la función pública del periodismo y de los medios que lo vehiculan. Una información contrastada, completa, contextualizada es imprescindible para nuestra supervivencia personal y la superación colectiva de la crisis. Se da la paradoja de que, justamente ahora, los medios que dependen de la publicidad han visto caer drásticamente sus ingresos.

Los medios de información han sido incluidos por los Gobiernos entre las actividades esenciales. Las empresas informativas solicitan ayudas económicas e invocan un papel de servicio público. Bien, ¿entonces todas las empresas informativas son servicio público? ¿Hay alguna diferencia entre un diario de titularidad privada (en papel o en línea) y una radiotelevisión pública? Responder a estas cuestiones es esencial para entender la naturaleza de los medios audiovisuales públicos europeos. Para ello hay que distinguir entre función pública y servicio público.

El periodismo es una función pública,

en cuanto que factor esencial en la conformación de la esfera pública en la que se desarrollan las interacciones de una sociedad democrática. Quien ejerce una función pública está sujeto a responsabilidades especiales. El Estado puede someter las actividades que suponen una función pública a una regulación rigurosa. Pero la actividad se puede realizar en el marco del mercado, respetando ese marco regulatorio, que impone limitaciones y obligaciones específicas. En el derecho comunitario se denomina a estas actividades servicios económicos de interés general.

La función del servicio público, en cambio, supone desempeñar una actividad esencial que no puede quedar supeditada o condicionada a las exigencias del mercado. La actividad de servicio público implica la encomienda de unas prestaciones exigentes y bien definidas. En España, una actividad de servicio público puede ser encomendada directamente a una empresa o ente público (gestión directa) o a una empresa privada (gestión indirecta). La actividad de servicio público implica prestaciones concretas, que van más allá de la responsabilidad y limitaciones que pueda imponer la legislación sobre los servicios económicos de interés general.

El art. 20 de la Constitución reconoce a todos el derecho a la libertad de expresión e información. Ordena la regulación legal de específicos derechos

profesionales, como el de la cláusula de conciencia (desarrollada por la L.O. 2/97) y el secreto profesional (sin desarrollo y con un reconocimiento jurisprudencial no siempre pacífico). Y establece el control parlamentario y el derecho de acceso a los “medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público”.

En la práctica, con la liquidación en los 80 del organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado (MCSE), los medios públicos quedaron reducidos a las radiotelevisiones, la estatal, RTVE, y las autonómicas. La Ley de Televisión Privada (L. 10/88) declaraba en su preámbulo que la radio y la televisión, de conformidad con el art. 128 de la Constitución, servicio público esencial de titularidad estatal. En su articulado regulaba la posibilidad de delegar este servicio en régimen de concesión administrativa a sociedades anónimas. Finalmente, la Ley General de la Comunicación Audiovisual (L. 7/2010) declara en su art. 22 a los servicios de comunicación audiovisual como servicios de interés general, mientras que en el art. 40 establece los fines y misiones del servicio público audiovisual que el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales podrán establecer.

En nuestro sistema, como en el de todas las democracias liberales, la función pública de informar se ejerce por los medios privados, cada uno con una

legítima orientación editorial, aportando una diversidad de voces en la esfera pública: lo que ha venido a llamarse pluralismo externo. Por su parte, los medios públicos, sin más orientación que la promoción de los valores democráticos, permiten expresarse a la multiplicidad de voces que conforman dicha democracia y equilibran el sesgo de los privados: es lo que denominamos pluralismo interno.

## Elementos esenciales del servicio público: continuidad, universalidad y gratuidad

Es, justamente, en estos momentos extraordinarios, cuando más realce cobra la independencia de los medios públicos respecto del mercado. Un medio privado puede ejercer una importante función pública, pero si la caída de ingresos se mantiene en una situación de crisis publicitaria prolongada podrá llegar a verse obligado a cerrar. Por el contrario, elementos esenciales del servicio público son la continuidad y su carácter universal y gratuito.

Durante el confinamiento, las radiotelevisiones públicas europeas no solo han registrado crecimientos espectaculares de audiencias, tanto en sus plataformas tradicionales como en las digitales, e índices de máxima confianza, sino que han desplegado con toda su potencia, además de la función de informar, las

tradicionales de entretener y formar<sup>2</sup>. Información, con coberturas extraordinarias y con equipos de verificación, que se han constituido en referencias contra la desinformación. Entretenimiento, adaptado a las circunstancias (un buen ejemplo, *Diarios de la cuarentena*, de TVE), vital para los más mayores. Formación con programas educativos, que cubren, sobre todo, las necesidades de aquellos niños y adolescentes con menor acceso digital. Y una nueva función, apoyo frente al miedo, el dolor y el sufrimiento: fomento de actividades solidarias, recogida de fondos, soporte psicológico, apoyo de iniciativas de la creatividad espontánea, recopilación de puntos de atención sanitaria... Un ejemplo, el *Memorial del coronavirus*, de RTVE, un homenaje coral a las víctimas. Una alianza de siete radiotelevisión públicas, *Global Task Force for Public Media*<sup>3</sup>, pone en valor la extraordinaria función realizada durante la pandemia y pide a los Gobiernos apoyar y defender la independencia de los medios públicos, y del periodismo en general.

### Signo de la identidad europea

Antes de que el coronavirus mandara parar, estábamos inmersos en la polémica sobre las señas de identidad europea. Pues bien, uno de los elementos que nos definen como europeos son nuestros

medios públicos.

Fuera de Europa hay potentes radiotelevisión públicas en Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Japón, pero las europeas forjaron un sentido de identidad nacional en los años gloriosos, de los 40 a los 80; y, a partir de ahí, han sido una parte sustancial del ecosistema audiovisual, compitiendo, muchas veces en condiciones de inferioridad, con las nuevas radios y televisiones privadas, pertenecientes a poderosísimos grupos multimedia, siempre bien conectados con los Gobiernos.

Lo característico del sistema europeo es que las radios y televisiones, públicas o privadas, están sometidas a una misma regulación, establecida en las directivas (la última, la Directiva UE 2018/1808 de servicios de comunicación audiovisual). Un marco que regula y limita la publicidad y otras formas de comunicación comercial, la protección de los menores y el fomento de la producción europea, entre otros aspectos. Además, los Estados, conforme a lo dispuesto en el Protocolo del Tratado de Ámsterdam (1999), pueden financiar sistemas públicos de radiotelevisión para satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales y promover el pluralismo de los medios, en los términos que cada Estado defina esta misión, pero siempre que con ello

<sup>2</sup> EBU Media Intelligence Service (2020). *COVID-19 crisis PSM audience performance*. [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login\\_only/psm/EBU-MIS\\_COVID-19\\_Crisis\\_PSM\\_Audience\\_Performance-Public.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login_only/psm/EBU-MIS_COVID-19_Crisis_PSM_Audience_Performance-Public.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.publicmediaalliance.org/global-task-force-public-media-serving-in-the-time-of-a-pandemic/>

no se afecte a las condiciones del comercio y la competencia.

En este marco, la mayor parte de los servicios públicos audiovisuales europeos son una referencia. En muchos países mantienen el liderazgo de las audiencias, en algunos, sobre todo en el Reino Unido, son una de las instituciones públicas más apreciadas. Eso no quiere decir que estén libres de las interferencias políticas y siempre sometidos a constricciones financieras. Los estudios<sup>4</sup> muestran una correlación (ojo, no una relación de causa-efecto) entre la calidad de la vida democrática (medida por índices internacionales), la financiación suficiente y estable y las audiencias de los servicios públicos audiovisuales.

### **Del PSB al PSM**

En las dos últimas décadas, los servicios públicos audiovisuales europeos han desarrollado un proceso de transformación digital y repensado su función, de acuerdo con las nuevas necesidades y hábitos del público. De servicios de radiodifusión, de radio y televisión, esto es, de difusión masiva (*broadcast*), han pasado a ser servicios que siguen ofre-

ciendo a todos programas, pero también contenidos multimedia y servicios de calidad de forma gratuita y universal, ahora también a través de cualquier plataforma tecnológica, superando las limitaciones geográficas y temporales de las ondas radioeléctricas. Se pasa así del Public Broadcasting System (PSB) al Public Media System (PSM): un servicio multimedia y multiplataforma.

La transición no ha sido fácil ni está resuelta en ninguna parte. En primer lugar, ha sido una navegación por un mar proceloso, a menudo sin un plan claro, con aciertos y errores. Desde el punto de vista regulatorio, los nuevos servicios tienen que pasar un test de valor añadido público en países como Alemania y Reino Unido, es decir, demostrar que realmente con esa prestación se satisfacen nuevas necesidades sociales no atendidas por el mercado.

Los nuevos hábitos de consumo han puesto también en cuestión el fundamento del sistema de financiación más común en Europa, la tasa por posesión de aparatos receptores<sup>5</sup>. Ahora se puede ver la televisión o escuchar la radio sin poseer un receptor clásico; o tener un re-

<sup>4</sup> EBU Media Intelligence Service (2016). *PSM correlations, links between Public Service Media and societal well-being*. <http://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-MIS - PSM Correlations - Public.pdf>

<sup>5</sup> Rafael Díaz Arias (2020). "Sistemas de financiación de los medios públicos en Europa. Por una financiación estable, suficiente y sostenible de RTVE". *Periodismo Global* (03-02-20). <https://periodismoglobal.com/2020/02/03/sistemas-de-financiacion-de-los-medios-publicos-en-europa-por-una-financiacion-estable-suficiente-y-sostenible-de-rtve/> / Saurwein, F., Eberwein, T., & Karmasin, M. (2019). "Public Service Media in Europe: Exploring the Relationship between Funding and Audience Performance". *Javnost – The Public*, 26 (3), 291–308. <https://doi.org/10.1080/13183222.2019.1602812>



¿Quieres acertar?

Tarjetas Regalo de El Corte Inglés

# EL REGALO PERFECTO



Con las Tarjetas Regalo de El Corte Inglés acertarás siempre. Elige la más adecuada para cada ocasión y decide su importe. Desde el regalo perfecto para una boda, al mejor regalo de cumpleaños. Además, con La Tarjeta Regalo Cine puedes regalar el ver películas de estreno en los mejores cines. Simplemente perfecta.



ceptor de televisión y no ver los servicios lineales de televisión y usarlo para visio-  
nar vídeos en *streaming*. Teniendo en  
cuenta que estos sistemas suponen una  
gestión costosa y medidas sancionato-  
rias, en la mayor parte de Europa se está  
evolucionando hacia una tasa que grabe  
a los hogares con independencia de los  
receptores que se posean (a través, por  
ejemplo, del recibo de la luz). Propues-  
tas más radicales como la de algunos  
conservadores británicos de convertir  
el canon en una suscripción voluntaria  
supondría dinamitar el servicio públi-  
co. En toda Europa, la publicidad es un  
recurso financiero en declive y lo será  
todavía más con la creciente fragmenta-  
ción y disminución de audiencias en la  
televisión lineal y el uso de plataformas  
multimedia.

Otro de los grandes retos del PSM, el  
servicio multimedia y multiplataforma,  
es repensar su universalidad. En el sis-  
tema de difusión masiva se trataba de  
llegar a la máxima audiencia con con-  
tenidos de calidad atractivos para todos;  
ahora se trata no solo ya de personal-  
izar esos contenidos en las nuevas pla-  
taformas, sino de satisfacer necesidades  
informativas, formativas y de entreteni-  
miento, imposibles de atender anterior-

mente. La efectividad del servicio no  
debe medirse con los índices de audien-  
cia del *prime time* televisivo, sino por  
su alcance y los servicios prestados al  
conjunto de la ciudadanía. Ello requiere  
adaptación empresarial, reacomodación  
de recursos y, desde luego, más medios  
que, si ya se restringieron durante la cri-  
sis que empezó en 2008, probablemente  
puedan ser aún más escasos en la gran  
crisis económica que se avecina.

## Es esencial reconquistar al público más joven y al menos educado

En esta reconsideración de la universa-  
lidad del servicio público es esencial re-  
conquistar al público más joven<sup>6</sup>: atender  
sus necesidades, preocupaciones, gustos  
y adaptarse a sus hábitos de consumo,  
utilizando sus redes y plataformas, pero  
innovando en los lenguajes y elevando  
el nivel de los contenidos. También debe  
afrontarse la pérdida de la conexión con  
el público menos educado, que todos los  
estudios indican que ha dado la espalda  
al servicio público<sup>7</sup>.

El servicio público europeo, antes  
audiovisual, ahora multiplataforma y

<sup>6</sup> Reuters Institute (2019): *How Young People Consume News and the Implications for Mainstream Media*. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/how-young-people-consume-news-and-implications-mainstream-media>

<sup>7</sup> Reuters Institute (2019): *Old, Educated, and Politically Diverse: The Audience of Public Service News*. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/old-educated-and-politically-diverse-audience-public-service-news>

multimedia, se ha caracterizado por una robusta gobernanza democrática. Gobernanza basada en instituciones corporativas y consensuadas en la Europa del centro y el norte (modelo corporativista de Hallin y Mancini<sup>8</sup>); en la cultura de la independencia (Reino Unido), y en un inestable equilibrio entre el pluralismo político y la interferencia gubernamental en Francia e Italia. Pero esa independencia que se daba por sentada en los países nórdicos, germánicos y anglosajones se ve atacada conforme avanzan y llegan al Gobierno los partidos de extrema derecha, no ya en Hungría y Polonia, sino incluso en Finlandia, Austria y Dinamarca.

## El servicio público europeo, una especie gravemente amenazada

La BBC se encuentra en este momento bajo una fuerte presión. Destacados conservadores abogan por despenalizar el pago de la tasa de recepción. De hecho, su director general, Tony Hall, dimitió [fue sustituido por Tim Davie]. Pero todas esas amenazas parecen quedar ahora en suspenso, porque como un ejecutivo de la BBC declaró a *The Econo-*

*mist*: “No hay nada como una situación como esta para recordar a los políticos la importancia de la institución”<sup>9</sup>.

Todo esto en un ecosistema comunicativo donde no solo se compite con los tradicionales rivales de las radios y televisiones privadas, sino con otros todavía más poderosos: los operadores de telecomunicaciones, las plataformas globales de *streaming* y las grandes tecnológicas (GAFA) que controlan todos los contenidos mediante sus algoritmos. En fin, el servicio público europeo, si no especie en riesgo de desaparición, sí es, al menos, una especie gravemente amenazada.

## La singularidad española

España, una vez más, ha sido diferente. Aquí, la gobernanza y la independencia democrática sigue siendo una asignatura pendiente. Según la citada taxonomía de Hallin y Mancini, estamos dentro del modelo mediterráneo de pluralismo polarizado, que se caracteriza por el predominio de la televisión sobre la prensa, la coloración ideológica de los medios privados y su vinculación, de una manera u otra, a los partidos, así como mayor influencia del poder político sobre los medios públicos. Pero nuestros resultados,

<sup>8</sup> Hallin, D.; Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Editorial Hacer

<sup>9</sup> *The Economist*. “The BBC is having a good pandemic” (25-04-20). <https://www.economist.com/britain/2020/04/25/the-bbc-is-having-a-good-pandemic>



en términos de credibilidad, apreciación y financiación, son peores que los de Francia e Italia.

La dependencia gubernamental y la instrumentalización partidista han lastrado la apreciación de RTVE. Su financiación publicitaria forzó, hasta 2009, una progresiva deriva comercial, debilitando su misión de servicio público. Además, este esquema se reprodujo en las comunidades autónomas. Y todo ello, en un marco general carente de un regulador independiente y especializado.

El Estatuto de RTVE de 1980 (Ley 4/1980) estableció la dependencia gubernamental del director general. Todos los Gobiernos del PSOE y del PP pusieron a RTVE al servicio de sus estrategias. RTVE fue –y lo sigue siendo– un arma arrojada en la lucha partidista. En el periodo de vigencia del Estatuto (1980-2006), TVE aguantó bien en términos de audiencia, pero con una lógica progresiva de merma de los ingresos publicitarios –prácticamente, la única fuente financiera del ente público–, y la consiguiente generación de una deuda insostenible.

La reforma de 2006 (Ley 17/2006), inspirada en el *Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado* (2004)<sup>10</sup>, liquida

el ente público, asumiendo el Estado la deuda, y crea la Corporación RTVE. La encomienda del servicio público está bien desarrollada y se articula mediante mandatos marcos y concursos programas<sup>11</sup>. Se intenta desgubernamentalizar la gestión mediante la designación del presidente por mayoría parlamentaria de dos tercios y se refuerza el poder del Consejo de Administración, elegido también por mayoría cualificada parlamentaria, al que se suman dos representantes de los sindicatos mayoritarios de la Corporación. Se crean los Consejos de Informativos para velar por la independencia de los profesionales de la información, una vieja reivindicación de las redacciones de RTVE. Durante el Gobierno Zapatero, PSOE y PP son capaces de pactar dos presidentes, Luis Fernández y Alberto Oliart.

En 2009-2010 llega la contrarreforma de Zapatero. La Ley de Financiación de RTVE (L. 8/2009) elimina de un día para otro la publicidad de TVE. Hay que recordar que la financiación casi exclusivamente publicitaria del servicio público (de todo el servicio público, incluida RNE sin publicidad o la Orquesta y Coro) era un caso único en Europa. Se copia apresuradamente el sistema que

<sup>10</sup> [https://www.rae.es/sites/default/files/Informe\\_reforma\\_medios\\_publicos.pdf](https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_reforma_medios_publicos.pdf)

<sup>11</sup> El mandato marco entró en vigor el 1 de enero de 2008 y se prorrogó automáticamente el 1 de enero de 2017. El contrato programa entre el Gobierno y RTVE nunca se ha negociado ([https://www.rtve.es/contenidos/documentos/MANDATO\\_MARCO\\_18\\_12\\_07.pdf](https://www.rtve.es/contenidos/documentos/MANDATO_MARCO_18_12_07.pdf))

# CONTIGO

**Más de 3 millones  
de prestaciones  
y pensiones anticipadas**

**Más de 350.000 familias  
con tramitación de moratorias**

**Más de 50.000 millones  
en financiación  
a autónomos, pymes y empresas**

ADO



Patrocinador del  
Equipo Olímpico

Lo normal para nosotros siempre ha sido estar a tu lado, y al de tu negocio. Por eso, vamos a seguir estándolo en esta nueva etapa, aplazándote el pago de la hipoteca\*, adelantándote el cobro de la pensión y facilitándote la liquidez que necesitas. Porque las más de 25.000 personas que trabajamos en CaixaBank sabemos qué es lo más importante y que, contigo, podremos recuperar la normalidad cuanto antes.

**CaixaBank. Escuchar Hablar Hacer**



**CaixaBank**

Escuchar Hablar Hacer

\*La moratoria de las cuotas de la hipoteca sobre la vivienda habitual es una medida legal recogida en el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, de aplicación para deudores que hayan sufrido una reducción de los ingresos o hayan quedado en situación de paro y que cumplan todos los requisitos establecidos en la norma. También se ofrece una moratoria distinta a la legal para afectados por la COVID-19, aunque no cumplan con todos los requisitos establecidos en la norma. CaixaBank, S.A., con domicilio social en la calle del Pintor Sorolla, 2-4, 46002 Valencia, con NIF A08663619, inscrito en el Registro Mercantil de Valencia, tomo 10370, folio 1, hoja V-178351, e inscrito en el Registro Administrativo Especial del Banco de España con el número 2100. NRE: 3460-0200/09681

se iba a aplicar en Francia y se implanta una financiación basada en: a) un porcentaje sobre la tasa por la utilización del espectro radioeléctrico (actualmente, un 100%); b) una tasa del 0,9% sobre los ingresos brutos de explotación de los operadores de telecomunicaciones de ámbito estatal que presten servicios audiovisuales; c) un 3% sobre los ingresos brutos de explotación de las televisiones privadas de ámbito estatal; d) la compensación presupuestaria por la prestación del servicio público; e) ingresos derivados de la actividad. Se establecía un límite presupuestario de 1.200 millones anuales, al que nunca se ha llegado. El presupuesto de RTVE, con 19 euros por habitante es el más bajo de la Unión Europea (UE) (salvo Grecia), muy lejos de los 41 de Italia, los 57 de Francia, los 86 de Alemania y los 102 del Reino Unido<sup>12</sup>. El Tribunal de Justicia de la UE ha considerado las aportaciones de los operadores privados conforme al derecho comunitario.

La abolición de la publicidad supuso para la Corporación un trauma económico del que todavía no se ha recuperado. Sin embargo, la medida ha sido providencial para RTVE: se ha liberado de las exigencias del mercado. Una pantalla sin anuncios se ha convertido en signo de identidad del servicio público.

La contrarreforma Zapatero se completó con la Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) (L. 7/2010). La televisión comercial, hasta entonces un servicio público prestado por compañías concesionarias, pasa, como el resto de los servicios audiovisuales, a considerarse un servicio económico de interés general, sometidos a un régimen de licencias. La muy laxa regulación de las medidas contra la concentración ha propiciado la consolidación del oligopolio televisivo, con dos grandes grupos que reúnen el 60% de la audiencia y concentran más del 80% del mercado publicitario. La LGCA preveía la creación de un regulador, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), con relevantes competencias. En cualquier caso, el Gobierno Zapatero no llegó a implantar el CEMA.

La contrarreforma del Gobierno Rajoy acentuó la dependencia gubernamental de RTVE. Por el decreto ley 15/2012 permitió la elección de los consejeros y el presidente de RTVE por mayoría absoluta. Se modificó la composición del Consejo de Administración, al reducir el número de consejeros de doce a nueve, suprimiendo a los dos sindicales y eliminando la dedicación exclusiva de los consejeros, que a partir de entonces no reciben más remuneración que las dietas

**12** Reuters Institute (2019): *How Young People Consume News and the Implications for Mainstream Media*. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/how-young-people-consume-news-and-implications-mainstream-media>

por asistencia de reuniones<sup>13</sup>. Además, subsumió las competencias del nonato CEMA en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

La Ley 5/2017, de 29 de septiembre, proclama en su título su finalidad: “Recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos”. Posiblemente, los cinco años transcurridos entre el decreto ley de 2012 y la ley de 2017 hayan sido los más difíciles de la historia de RTVE. La dependencia institucional del Gobierno trajo, en un tiempo de polarización política y recortes económicos, una degradación del servicio público en credibilidad informativa, audiencias y capacidad productiva.

Después de la repetición de las elecciones de 2016, el Gobierno no contaba con la mayoría absoluta para renovar la cúpula de RTVE y la situación se hizo insostenible. La ley, que se aprueba por unanimidad, vuelve al sistema de elección parlamentaria por mayoría de dos tercios. Como disposición transitoria se establece la selección de los candidatos por concurso público, que habría de ser regulado en el plazo de tres meses por las Cortes. Los dos grandes partidos llegaron a esta solución arrastrando

los pies: el PSOE, porque no creía en el sistema de concurso público, y prefería volver simple y llanamente al sistema de mayoría parlamentaria cualificada de 2006; el PP, porque aceptó el concurso como mal menor.

De ahí, la tortuosa aplicación de la ley, que renunció a resumir porque exigiría varias páginas. El caso es que, después de la moción de censura que llevó al Gobierno a Pedro Sánchez, y dado que las Cortes no habían aprobado el reglamento del concurso, el Ejecutivo tira de decreto ley (R. D-L. 4/2018, de 22 de junio) para elegir a la cúpula por mayoría de dos tercios; en su defecto, por mayoría absoluta y la mitad de los grupos parlamentarios, y, de no lograrse, el Gobierno se reserva la última bala: nombrar un administrador único provisional. Y así fue, tras una inexplicada incapacidad para reunir las mayorías, el Gobierno nombra a Rosa María Mateo como administradora única provisional, un cargo en el que se concentra tanto los poderes del presidente como los reservados al Consejo de Administración. Nunca nadie tuvo tanto poder en RTVE y nunca el horizonte temporal de la Corporación fue tan incierto.

En este punto, a trancas y barrancas,

**13** El Tribunal Constitucional declaró en 2017 que no se daba la extraordinaria y urgente necesidad, supuesto habilitante que el art. 81.6 de la CE exige a un decreto ley, para cambiar la composición del Consejo, pero sí para modificar el sistema de elección con el fin de evitar el bloqueo de los órganos de dirección. La sentencia no tuvo efectos prácticos, porque ya había entrado en vigor la Ley 5/2017. Texto de la sentencia: [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2017\\_038/2012-38565TC.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_038/2012-38565TC.pdf)

antes de la paralización parlamentaria de la pandemia, el concurso público había llegado a un punto crítico. La comisión de expertos evaluó a los candidatos y seleccionó a 20 sobre los que debiera hacerse la elección parlamentaria. Correspondía ahora a la Comisión Mixta de RTVE resolver los recursos planteados y, en su caso, remitir el expediente a la Comisión de Nominaciones.

### **La inexcusable regeneración**

Son numerosos los estudios académicos, los informes profesionales y los manifiestos en favor de la regeneración de los medios públicos<sup>14</sup>. Para cerrar este trabajo, sintetizo retos y propuestas.

#### **1. Reconstruir RTVE como servicio multimedia-multiplataforma independiente**

La independencia institucional es condición imprescindible para la independencia editorial y la reconstrucción del prestigio de la Corporación. Y para lograrla no hay alternativa al concurso público. El concurso tiene un error de concepción, que es considerar a los consejeros como ejecutivos de la Corporación, al mismo nivel que el presidente, cuando no tienen dedicación exclusiva ni remuneración. Se ha desarrollado median-

te un procedimiento caótico, y para su conclusión es necesario el consenso político. Pero introduce un principio esencial como es la selección mediante evaluación objetiva de méritos y capacidad profesional, lo que es toda una novedad en los órganos institucionales españoles. Los candidatos cuentan con una evaluación objetiva, ya no pueden ser considerados como candidatos de este o aquel partido. ¿No son estas las condiciones para un acuerdo de los partidos? Si sobre esta base no hay consenso, no lo habrá sobre ninguna otra.

Con una nueva cúpula, RTVE podría afrontar los planes estratégicos para su supervivencia. Prioritario sería un nuevo mandato marco, que actualice la encomienda del servicio público y marque las líneas para la conversión en servicio multimedia-multiplataforma, partiendo de las experiencias desarrolladas, algunas tan acertadas como el Lab o Playz. Después, pactar un contrato programa con el Gobierno, para trasladar las líneas estratégicas a obligaciones concretas, medidas y planificadas en el tiempo. Solo entonces se podría establecer un horizonte presupuestario serio. En el actual marco legal, las fuentes financieras podrían repartirse entre un 30% de tasa radioeléctrica, 30% de aportaciones de

<sup>14</sup> Entre otros: Bustamante Rodríguez, E., Díaz Arias, R., Soler Rojas, P., Aguilar Gutiérrez, M., Camacho Samper, M. (2015). *Un nuevo modelo para un tiempo nuevo. España 2015: Diagnóstico del servicio público de radio, televisión y servicios interactivos. Propuestas para una ciudadanía democrática*. Teledetodos. DOI: 10.13140/RG.2.1.1037.1285

operadores, 20% de IRPF (un porcentaje sin recargo para el contribuyente), 10% de explotación comercial y 10% de subvención compensatoria; esto es, 60% de aportaciones de operadores privados, 30% de aportaciones públicas y 10% de explotación comercial<sup>15</sup>. La nueva dirección debiera profundizar en la transparencia –más allá incluso de la exigida legalmente–, promover la participación ciudadana (en cuanto a contenidos, evaluación del servicio y compromiso público) y liderar redes interactivas de comunicación pública en alianza con instituciones sociales y culturales.

## Los cambios institucionales son imposibles sin un cambio de la cultura política

A medio plazo, es imprescindible reconsiderar la gobernanza. El Consejo de Administración debiera ser la manifestación de pluralismo social y de los grupos de intereses que confluyen en el servicio público y sus miembros, acreditar méritos profesionales, no en todos los casos en el terreno de la comunicación. Las competencias ejecutivas debieran trasladarse a un director general, elegido por el Consejo de Administración por concurso de

méritos y responsable ante el mismo.

Por supuesto, los cambios institucionales son imposibles sin un cambio de la cultura política, que preserve al servicio público del enfrentamiento y respete su independencia. ¿Imposible en las actuales circunstancias?

## 2. Trasladar este modelo a las comunidades autónomas

No hay un solo modelo de radiotelevisión autonómica. Simplificando, están por un lado las grandes (Cataluña, Madrid, Galicia, Andalucía y Valencia) y el resto, más pequeñas y heterogéneas, con el servicio en muchos casos prestado por empresas privadas concesionarias. Las grandes han seguido el modelo de RTVE en lo bueno y en lo malo. Copiaron en su origen el Estatuto de 1980 y la dependencia gubernamental; hicieron reformas para reforzar la independencia cuando lo hizo RTVE y regresivas después. Algunas se reconstruyeron después de su destrucción o cuasi destrucción, como Telemadrid o À Punt, e introdujeron el concurso público para sus máximos ejecutivos. Sigue faltando consenso sobre su necesidad e independencia. Todavía hace unos meses la presidenta de la Comunidad de Madrid afirmaba que Telemadrid había dejado

<sup>15</sup> Rafael Díaz Arias (2020). "Sistemas de financiación de los medios públicos en Europa. Por una financiación estable, suficiente y sostenible de RTVE". *Periodismo Global* (03-02-20). <https://periodismoglobal.com/2020/02/03/sistemas-de-financiacion-de-los-medios-publicos-en-europa-por-una-financiacion-estable-suficiente-y-sostenible-de-rtve/>

de ser esencial. ¿Lo sostendría hoy? Sería imprescindible un consenso en cada comunidad para garantizar la independencia, el alcance y financiación del servicio –por cierto, en este ámbito, la publicidad sigue teniendo sentido como motor económico regional–; y, asimismo, adaptar las experiencias positivas de RTVE. Pero para todo ello hace falta consenso, un bien escasísimo por estas tierras.

### **3. Un mercado de servicios audiovisuales más transparente y plural regulado por una autoridad independiente y especializada**

Antes de septiembre de 2021, hay que revisar la normativa audiovisual para adaptarla a la nueva directiva europea. Los servicios de Vídeo Bajo Demanda son considerados servicios de comunicación audiovisual y deberán tener en su catálogo un 30% de obras europeas; y, además, los Estados pueden imponer a estos operadores obligaciones equivalentes a las que pesan sobre los operadores lineales. El Gobierno podría aprovechar para que estas compañías realicen aportaciones con objeto de financiar RTVE, como ya hacen televisiones y operadores de telecomunicaciones. La directiva flexibiliza las limitaciones publicitarias, computando los límites no por cada hora, sino por periodos más amplios.

Los *spots* pueden hacerse insufribles en *prime time*. En un mercado concentrado, tanto de audiencias como de publicidad, se haría imprescindible introducir medidas limitativas de la concentración. No, desde luego, otorgando más licencias, sino exigiendo que los operadores cumplan las condiciones de programación establecidas en la licencia.

### Es imperativo un regulador independiente y especializado

Para lograr un mercado más transparente y plural, es imperativo un regulador independiente y especializado. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia puede ser formalmente independiente, en los términos exigidos por la directiva, pero su actuación audiovisual queda englobada en una simple Dirección General con las telecomunicaciones, y sus actuaciones se han centrado principalmente en la aplicación del derecho de la competencia<sup>16</sup>.

Corolario final. La regeneración de los medios públicos es esencial para la democracia, pero para ello hace falta un cambio de cultura política, que no se avista en el horizonte. ■

<sup>16</sup> Rafael Díaz Arias (2019). "Por una autoridad independiente reguladora de los servicios audiovisuales". *Periodismo Global* (10-12-19). <https://periodismoglobal.com/2019/12/10/por-una-autoridad-independiente-reguladora-de-los-servicios-audiovisuales/>