

Cómo citar este texto:

David Vila-Viñas. (2017). Regulación de las televisiones autonómicas en el nuevo ciclo político. Gobernanza plural, participación ciudadana e información política en la nueva Ley de la Corporación Aragonesa de Radiotelevisión Pública.

Derecom, 22, 21-35. <http://www.derecom.com/derecom/>

REGULACIÓN DE LAS TELEVISIONES AUTONÓMICAS EN EL NUEVO CICLO POLÍTICO GOBERNANZA PLURAL, PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INFORMACIÓN POLÍTICA EN LA NUEVA LEY DE LA CORPORACIÓN ARAGONESA DE RADIOTELEVISIÓN PÚBLICA

REGULATION OF AUTONOMOUS COMMUNITIES TELEVISION IN THE NEW POLITICAL PERIOD PLURAL GOVERNANCE, CITIZEN PARTICIPATION AND POLITICAL INFORMATION IN THE NEW LAW OF THE ARAGONESE CORPORATION OF PUBLIC RADIOTELEVISION

© David Vila-Viñas
Universidad de Zaragoza (España)
dvila@unizar.es

Resumen

El presente artículo analiza los actuales mecanismos de gobernanza y de participación de los medios públicos de carácter autonómico. Para ello aprovecha la reciente reforma de la regulación de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, introducida por la Ley 4/2016, de 19 de mayo, de esta Comunidad. En particular, el artículo se centra en las garantías de una gobernanza plural del medio y de ciertas cotas de participación social: elección de los miembros del consejo de administración y de la figura de director/a general, criterios profesionales y mecanismos de transparencia introducidos, funciones y composición del consejo asesor del medio, política de externalizaciones y de financiación, entre otras cuestiones relevantes.

Summary

In this paper, we analyse the current procedures of governance and social participation in the public regional media. To do so, we take into consideration the recently enacted reform of the Aragonesse Corporation of Radio and Television (Cartv), introduced by the regional Act

4/2016, May, the 19th. Indeed, this paper focuses on the guarantees of the plural governance of the media and of certain levels of social participation, such as the election of the members of the board of directors and of the CEO, the professional criteria and transparent procedures of election, the functions and membership of the board of directors and the outsourcing and financing policies, among other relevant matters.

Palabras clave: Medios públicos. Medios regionales. Derecho regulativo. Gobernanza. Participación social. Aragón

Key words: Public media. Regional media. Regulatory law. Governance. Social participation. Aragon

1. Introducción

El presente artículo analiza la actualidad de los mecanismos de gobernanza y de participación de los medios públicos de carácter autonómico. Para ello, se aprovecha la reciente reforma de la regulación de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (Cartv), introducida por la Ley 4/2016, de 19 de mayo, de esta Comunidad.

El supuesto seleccionado es relevante, al menos, por dos razones. En primer lugar constituye una reforma específica de la regulación básica de un medio público de carácter autonómico que cuenta con una audiencia muy estimable, a pesar de que Aragón no dispone de lenguas propias con reconocimiento oficial, y, en cambio, tiene una situación política que puede considerarse media entre los extremos de máxima dirección por el partido de gobierno y de máxima eficacia de criterios profesionales en su gestión. En segundo lugar, porque se trata de una ley generada en el nuevo marco parlamentario, más plural, que se ha consolidado en las distintas cámaras legislativas y entidades locales, con una fuerte presencia de dos nuevos partidos de ámbito estatal, como Podemos y Ciudadanos, de manera que sirve como referencia cierta del impacto en esta materia de la llamada *nueva política*.

En particular, el artículo realiza una aproximación al contexto de este medio público, al analizar el marco normativo y competencial en que opera, su situación específica en términos de impacto social y de gobernanza efectiva basada en el fuerte peso de los partidos con representación parlamentaria. Tras ello, recorre las novedades más relevantes de la reforma en relación con los aspectos que la literatura ha identificado como principales garantías para asegurar una gobernanza plural de los medios públicos y ciertas cotas de participación social: elección de los miembros del consejo de administración y de la figura de director/a general, criterios meritocráticos y mecanismos de transparencia, funciones y composición del consejo asesor del medio y política de externalizaciones y de financiación, entre otras cuestiones relevantes.

2. Metodología

Este artículo se dirige a analizar las novedades introducidas por la reforma de la Ley aragonesa 8/1987, de 15 de abril, a través de la reciente Ley 4/2016, de 19 de mayo, aprobada por las Cortes de Aragón. Dado que el objetivo del mismo es entresacar las tendencias que esta normativa marca en materia de gobernanza, de participación y de gestión, en general, de los medios públicos autonómicos, la investigación utiliza principalmente las fuentes secundarias

de carácter normativo sobre la materia, tanto de procedencia estatal, como europea y autonómica.

En el supuesto aragonés, este análisis resulta mucho más exhaustivo y recurre a las fuentes que documentan el trabajo de elaboración y de debate de la Ley 4/2016 en el seno de las Cortes de Aragón, considerando las enmiendas de los distintos grupos políticos al proyecto de ley presentado a final de 2015 por el Gobierno de Aragón y los debates sostenidos en la ponencia legislativa, sustanciada en la Comisión Institucional de la Cámara aragonesa. A ello debe añadirse el análisis de fuentes secundarias procedentes de la doctrina relativa al Derecho de la Comunicación en esta materia y a su evolución, junto con la consideración de fuentes secundarias de carácter periodístico y de datos de audiencia de los medios de comunicación, cuyo uso ha tenido el objetivo de contrastar con la realidad social el funcionamiento sobre el papel de distintos mecanismos regulativos.

3. Contexto y enfoque

El marco normativo de carácter estatal en el que operan las televisiones públicas de carácter autonómico está dominado por la Ley 17/2006, de 5 de junio, de Radio y Televisión Públicas, y la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la comunicación audiovisual.¹ Ambas se vieron modificadas por el Real Decreto-Ley 15/2012, de 20 de abril, de Modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, aunque la modificación principal se produjo respecto a la Ley 17/2006 y, en particular, respecto a al sistema de elección de los miembros del consejo de administración.²

3.1. Marco normativo y competencial

En los artículos 40 y siguientes de la Ley 7/2010, se establece el marco regulador de las operaciones de los canales audiovisuales de carácter autonómico. La misma norma deroga la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, de Regulación del tercer canal de televisión, en cuyo marco se habían puesto en marcha los medios públicos autonómicos.

Por otra parte, y con mayor énfasis a partir de las modificaciones introducidas en este artículo por la Ley 6/2012, de 1 de agosto, para la modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la comunicación audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos, se regula con laxitud la posibilidad de que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales puedan *acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos, en función de las circunstancias y peculiaridades concurrentes en los ámbitos geográficos correspondientes* y de criterios propios de los *servicios esenciales de interés económico general* (art. 40.2).

Aunque dichos criterios no se establecen de manera taxativa en la regulación estatal, parece lógico considerar que las funciones de servicio público que pueden ejercer las televisiones autonómicas son tanto mayores cuanto más aprovechen y desarrollen el ámbito de singularidad de cada Comunidad Autónoma para difundir en este *contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual*, así como la atención a *aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria* (art. 40.1 Ley 7/2010).

A pesar de que cierta doctrina³ entiende que la singularidad que justifica el mantenimiento de medios autonómicos se estrecha, en las condiciones posteriores a la crisis económica de 2008, respecto a aquellas Comunidades Autónomas que no cuentan con lengua propia oficial, no existen motivos, ni en la regulación estatal, ni en las posibilidades fácticas de estas programaciones, para limitar el rol de las televisiones autonómicas en estas Comunidades, en la medida en que estos medios pueden cumplir los criterios de singularidad, proximidad e identidad que justifican sus operaciones.

En Aragón, la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión se regula mediante la Ley 8/1987, de 15 de abril, reformada en puntos fundamentales por la reciente Ley 4/2016, de 19 de mayo, que merecerá atención especial a lo largo del presente artículo. A pesar de que, en el marco estatutario en vigor en el momento de aprobación inicial de esta ley, no existía una habilitación competencial expresa para la creación de medios públicos autonómicos, esta ya existe con claridad dentro del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, cuyo artículo 74.2, sobre medios de comunicación social, establece que *La Comunidad Autónoma podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, cualquier medio de comunicación social para el cumplimiento de sus fines, respetando la autonomía local.*

3.2. La situación del medio público aragonés

En el momento de constitución de las Cortes de Aragón en su IX Legislatura, en junio de 2015, con la irrupción de dos nuevos partidos políticos, Podemos y Ciudadanos, con 14 y 5 diputados cada uno de un total de 67, la situación de la televisión pública aragonesa resultaba ambivalente.

Por una parte, la televisión cuenta con una fuerte legitimidad social derivada de sus buenos datos de audiencia (en diciembre de 2015, tuvo una audiencia media del 9,6%⁴). Se trata de índices al nivel de las televisiones en Comunidades con lengua propia oficial y muy por encima de las que no la tienen (5,3%, de Telemadrid, 4,2%, de Castilla-La Mancha Televisión o 4,2%, de la televisión balear). En proporción, la mayor parte de esta audiencia procede del mundo rural, que cuenta con una media de edad avanzada y a la que se dirigen muchos contenidos, como puede advertirse claramente en la orientación de sus programas de entretenimiento y en los altos índices de audiencia de los programas de tarde, como *Aragón en abierto*.⁵ Asimismo resulta muy relevante la audiencia de sus informativos, sobre todo, en la primera edición, que se ha situado durante muchos meses como líder de audiencia con una media cercana a los 100.000 espectadores.⁶

Sin embargo, el funcionamiento de la Corporación arrastra algunos problemas de funcionamiento, que se han pretendido abordar en la reforma de su ley reguladora, como se expondrá en la sección 4.1.

En primer lugar, se ha identificado una comprensión de la pluralidad política en sus contenidos, particularmente, en los programas informativos, mediada por los partidos políticos con representación parlamentaria y no con la pluralidad social o con los criterios estrictamente informativos. Como se verá en la siguiente sección, esto se deriva del sistema de elección de los miembros de sus órganos de gobierno. Como es obvio, la definición de contenidos en atención a diversos partidos políticos resulta preferible a que solo tuviera en cuenta al partido de gobierno, pero no satisface enteramente los principios de pluralidad y atención al interés

de los ciudadanos, que debiera guiar, sin necesidad de mediación por parte de los partidos, los contenidos de la cadena.

En definitiva, se hace muy necesario subrayar el rol de los medios públicos —y de las políticas públicas— como garantes del pluralismo, como fuente alternativa a los medios comerciales a la hora de contribuir a la configuración de la opinión pública.⁷

En segundo lugar, se han señalado problemas derivados de las estrategias de gestión en el contexto posterior a la crisis económica de 2008. En general, investigaciones como la de Fernández Alonso⁸ muestran que los ingresos de las seis televisiones autonómicas más antiguas del Estado han descendido una media del 35% entre 2007 y 2012. A pesar de que la Cartv no ha sido objeto de los mayores recortes de recursos públicos (incluidos cierres de canales o despidos de grandes proporciones de las plantillas) y de una completa externalización de su producción, sí que ha sufrido de manera considerable, junto con otros medios autonómicos, esta crisis.⁹

Todo ello ha abierto un problema de financiación, agudizado por el nuevo marco europeo de la competencia (ver sección 4.3.2). La escasez de recursos ha afectado también a la producción externalizada por la cadena, ampliando el debate sobre el rol que debe desempeñar la producción propia y la exterior y poniendo en primera línea la precarización de la situación de los trabajadores de las empresas audiovisuales que producen para la cadena.¹⁰

3.3. Modelo de gobernanza basado en los partidos

Una de las funciones principales de los medios públicos es contribuir a la existencia de una oferta mediática plural, con el objetivo de reforzar el marco para el debate democrático, así como el acceso de los distintos grupos sociales en función de sus singularidades territoriales, de identidad e imaginarios culturales compartidos.¹¹

La protección de la pluralidad dentro de los medios públicos constituye la vía más eficaz para prevenir dos grandes órdenes de problemas que se han detectado en su funcionamiento. En primer lugar, la politización partidista de sus contenidos, derivada del peso de los partidos en el nombramiento de sus principales gestores y la manera en que ello irriga verticalmente los contenidos. En segundo lugar, y de manera relacionada con esto último, la posibilidad de fomentar, con las políticas de externalización de contenidos, relaciones de dependencia respecto a las industrias locales de creación audiovisual, que terminen reduciendo todavía más los espacios de pluralidad mediática del entorno dado, debido a la tendencia oligopólica habitual en estos mercados.

En cualquier caso, esta situación de pluralidad tiene múltiples dimensiones, desde el pluralismo interno de su gestión profesional hasta el que implica a sus contenidos, sus órganos de gobierno o la participación de los distintos colectivos sociales tanto en los citados órganos como en los contenidos mismos. En la discusión de la nueva ley reguladora de la Cartv, el punto principal de abordaje de esta pluralidad ha sido la elección de los miembros del consejo de administración, órgano en que recaen las principales decisiones de gobierno de la corporación, incluida la elección de su director general.

El punto de partida de la Ley 8/1987,¹² que, en lo básico, trasladaba al tercer canal el modelo RTVE previo a la Ley 7/2010, General de la comunicación audiovisual,¹³ era un sistema de selección de los diecinueve miembros del consejo de administración de la Cartv por parte de las Cortes de Aragón, con un mandato coincidente con la duración de la legislatura y

una mayoría de 2/3 de la Cámara. Las garantías de pluralidad provenían de la necesidad de esta mayoría amplia y de una exigencia añadida de que todos los grupos parlamentarios tuvieran al menos un representante en este consejo.

Como se ha indicado, el órgano de gobierno de la Cartv resultante reflejaba con cierta fidelidad la composición del Legislativo y no solo del partido mayoritario en el Gobierno de la Comunidad, pero era absolutamente deudor del equilibrio de partidos. Por ejemplo, no existía ninguna exigencia concreta relativa a los méritos profesionales, más allá de la fórmula genérica *entre personas de relevantes méritos profesionales*, que, en la práctica, aportaba al consejo de administración más delegados de partidos que expertos en materias de comunicación. En definitiva, ello da continuidad al modelo de medios públicos comunes en el Mediterráneo europeo, caracterizados por la fidelidad de estos medios a la composición de los órganos políticos y el intervencionismo desde estos.¹⁴

Este modelo no solo ha causado los problemas señalados en Aragón, sino que pueden identificarse dinámicas similares, siquiera más agudas, en otras Comunidades Autónomas, como la de Madrid, la Valenciana o Andalucía,¹⁵ así como, a escala estatal, en RTVE.¹⁶ También es cierto que este sistema de politización de raíz parlamentarista ha adquirido una deriva de gubernamentalización incluso más estrecha en otros ámbitos, como el de RTVE¹⁷ y otros medios autonómicos.

Sus consecuencias negativas no se limitan al perjuicio a la pluralidad y al auspicio de redes clientelares vinculadas a determinados intereses políticos, sino que lesionan la calidad de los medios públicos, lo que no tarda en repercutir sobre su audiencia y su eficacia como servicio relacionado con un amplio conjunto de derechos.

Aparte de por los malos datos de audiencia de algunas televisiones autonómicas, que pudieron constatarse arriba al compararlos con uno de los principales activos de la televisión pública aragonesa, esta dinámica se confirma por la misma evolución de los índices de TVE: *según los informes de Barlovento Comunicación, a partir de datos de Kantar Media, la audiencia de los informativos ha pasado del 18,6% de cuota de pantalla en enero de 2012 al 12,7%, en noviembre de 2013.*¹⁸ Dinámica que se ve agudizada de manera reciente, como muestran los índices de audiencia del último debate entre los cuatro principales candidatos para las elecciones de 26 de junio de 2016: La Sexta fue la cadena líder en la franja del *prime time*, con un 14,1% de la audiencia total, seguida por La 1, de TVE (13,2%), Telecinco (12,1%) y Antena 3, que se anotó un 11%. A lo largo de la emisión, 21 millones de espectadores vieron al menos un minuto del debate (*El País*, 2016).

Por supuesto, existen modelos de gobernanza distintos y resulta interesante desglosar el debate en torno a estos aspectos de la reforma de la Ley de la Cartv.

4. Marco normativo hacia una gobernanza plural, profesional y con participación social

A lo largo de esta sección, se van a exponer las principales novedades y carencias de la reforma de la Ley de la Cartv, introducida por la reciente Ley 4/2016, de 19 de mayo, de Modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de Creación, organización y control parlamentario de la Cartv. Se prestará especial atención a su modelo de gobernanza, a las posibilidades de participación social en su gestión y contenidos y a su modelo de financiación y producción, adoptando una posición crítica sobre las reformas.

4.1. Hacia una dirección profesional y plural. Logros y límites

En la sección anterior, se mostró la preponderancia de un modelo de gobernanza de los medios públicos de proximidad basado en los partidos políticos, sea a través de la síntesis del partido del ejecutivo o de un equilibrio o sistema de cuotas entre los distintos partidos con representación parlamentaria. Sin embargo, este modelo dista de las propuestas de la UE, fundadas en la garantía del pluralismo en los medios públicos, desde el propio artículo 2 del Tratado de la UE, al artículo 11.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE,¹⁹ en su reconocimiento de la *libertad de los medios de comunicación y su pluralismo*. En esta dirección, conviene considerar también, de manera más específica, la Directiva 2010/13/UE,²⁰ que sí impone, en su artículo 30, la obligación de operar a través de *organismos reguladores independientes*.

En las propuestas para la reforma de la ley aragonesa, estos principios se concretaban en varias características destinadas a asegurar la profesionalidad de la dirección de la Cartv y, con ello, dinámicas plurales y más independientes del poder político, incluso parlamentario.

4.1.1. Elección de los miembros del órgano de gobierno

Como es obvio, una cuestión decisiva para la gobernanza de un medio público es la elección de los miembros de los órganos de gobierno de la entidad, en este caso, del consejo de administración, toda vez que las funciones de este consejo se mantienen en lo sustancial inalteradas respecto a las competencias que el Estatuto de RTVE ya fijaba en la Ley 4/1980 para estos órganos en los medios autonómicos.

Respecto al órgano de gobierno principal de la Cartv, pueden señalarse, al menos, cinco asuntos relevantes en la discusión. En primer lugar, la mayoría necesaria para su elección, con un resultado ambivalente. Por una parte, el proyecto de ley rebajaba la mayoría de 2/3 de la Cámara exigida en la antigua norma en vigor (art. 5.1) hasta los 3/5. Esta propuesta recibió, con éxito, enmiendas de distintos grupos²¹ para mantener la exigencia de 2/3.

Sin embargo, el proyecto de ley también incluía una nueva cláusula que permitía, en caso de que no se alcanzara esa proporción de acuerdo en primera votación, aprobar, transcurridas veinticuatro horas, la propuesta de nombramientos por mayoría absoluta. Esta previsión, materializada finalmente en el art. 5.1.2º de la Ley 4/2016, ofrece una solución nueva a posibles bloqueos en estas negociaciones, pero, como se ha mostrado con la aplicación de la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 15/2012, da un argumento de peso a una determinada mayoría absoluta parlamentaria para no negociar otros candidatos, concedores de que pueden finalmente “imponer” los suyos y reduce la pluralidad potencial que mayorías más amplias introducen respecto a la dependencia de los partidos.

En segundo lugar, se fomenta la pluralidad política en la composición del consejo de administración, al incluir representantes nombrados por los partidos políticos con representación parlamentaria pero sin haber cumplido las condiciones para tener grupo propio. En cualquier caso, cabe reseñar que serán representantes con voz pero sin voto (art. 6.2).

En tercer lugar, la duración del mandato. Como es bien sabido, la ausencia de sincronía entre los tiempos de renovación de las instituciones políticas basadas en la elección popular no perjudica la politización de los medios públicos pero sí permite que su orientación política no

se unifique con facilidad respecto a la mayoría parlamentaria y al ejecutivo de turno. De manera sorprendente, la coincidencia del mandato de los miembros del consejo de administración de la Cartv con la duración de la legislatura autonómica no se puso en cuestión y se infiere con claridad de la causa de cese por el fin de aquella (art. 5.6.a). La única característica que podría limar esta sincronía es la duración del contrato programa, que, como se verá más adelante (sección 4.1.3), no se ajusta a la de la legislatura.

En cuarto lugar, la cualificación profesional de los distintos miembros. Como se ha indicado, una garantía de independencia y pluralidad de los medios públicos es su gobierno por parte de profesionales de los medios y no de la política institucional, así como la prevención de eventuales conflictos de intereses.

En esta dirección, se ha establecido un sistema de incompatibilidades con los siguientes elementos relevantes. Por una parte, se impide que los miembros del consejo de administración sean socios o cargos directivos o asimilados de empresas del sector de la comunicación (art. 5.3). Por otra parte, es reseñable la evolución de esta causa de incompatibilidad cuando la relación con la empresa no es de participación o dirección, sino laboral. La redacción anterior prohibía, también en su artículo 5.3, *cualquier vinculación* con tales empresas. En la práctica, esto hacía que ninguna persona con una carrera activa en cualquier sector de los medios de comunicación pudiera formar parte del consejo de administración, lo que suponía una fuerte prevención contra conflictos de intereses pero también una *desprofesionalización* del mismo y, por lo tanto, un refuerzo de su politización, ya que los grupos parlamentarios solo podían proponer a actores exteriores al ámbito de los medios de comunicación.

Como se ha mostrado, la prohibición del actual art. 5.3 flexibiliza mucho esta cuestión pero no se entiende tan adecuado que no incorpore la propuesta de introducir garantías específicas para estos consejeros profesionales de los medios a fin de evitar el conflicto de intereses.

Tales prevenciones eran simplemente las obligaciones de mantener la *confidencialidad de las deliberaciones y acuerdos del consejo* y de *abstenerse en las decisiones que puedan afectar a alguna empresa con la que mantienen relación laboral o para la que prestan servicios*, cuyo incumplimiento se consideraría *causa sobrevenida de incompatibilidad*.²² Aunque del conjunto de la normativa estatal y de la incipiente normativa aragonesa en la materia será posible inferir prevenciones análogas respecto a estos conflictos de intereses, su inclusión expresa las hubiera hecho más eficaces.

En quinto lugar, el procedimiento para su elección, aparte del mecanismo de propuesta y de las mayorías necesarias. A este respecto, se parte de la premisa de que la transparencia de los nombramientos, de los perfiles profesionales de los candidatos, así como la posibilidad de que dialoguen en sede parlamentaria con los grupos, previene de la tendencia que los partidos han mostrado a presentar perfiles de confianza desde una perspectiva política pero menos idóneos desde el enfoque de las tareas de gobierno del medio público. En cualquier caso, conviene notar que el sistema de elección es conjunto, dado que se pretende que este ejercicio de transparencia y de debate político no disuada a algunos perfiles menos proclives a la vida política de incorporarse a las candidaturas.

4.1.2. Director/a general

Se trata de la principal figura directiva de la Cartv, respecto a la que se han introducido modificaciones similares a las señaladas para el sistema de elección de miembros del consejo de administración: un procedimiento para que las Cortes puedan valorar su idoneidad (art. 9.1.1^o) y una exigencia de mayoría de 2/3 de la Cámara o mayoría absoluta si no ha habido consenso suficiente pasadas veinticuatro horas (art. 9.1.2^o). En relación con esta última caben las mismas consideraciones que las realizadas para los miembros del consejo de administración²³ Algo similar puede indicarse respecto a la duración de su mandato, que se hace coincidir con la de la legislatura, como es habitual en otros contextos²⁴ lejos de la fórmula de dirección más independiente.

En cualquier caso, la novedad principal respecto a esta figura es la extensión de sus causas posibles de cese. En primer lugar, se introduce la opción de revocar su nombramiento por resolución de las Cortes, aprobada con la misma mayoría que fue suficiente para su nombramiento, a propuesta del consejo de administración aprobada en su seno con mayoría absoluta (art. 11.1). Este mecanismo permite, por una parte, realizar un control efectivo de la gestión del director general²⁵ pero introduce, por otra, la mediación necesaria del consejo de administración para poder activarlo, de manera que el control viene mediado por un órgano de orientación pretendidamente profesional, aunque a propuesta de los grupos parlamentarios. En segundo lugar, respecto a esta figura, se ha incluido la causa de cese relativa a *ser encausado judicialmente por delitos relacionados con el desempeño de un cargo público* (art. 11.1.d). Cabe recordar que, sin que pueda encontrarse justificación aparente, esta causa no se ha incluido para los miembros del consejo de administración (art. 5.6).

4.1.3. El contrato programa

El contrato programa consiste en un acuerdo entre la administración pública financiadora y el medio público. Este instrumento define los objetivos del medio, de manera que respondan a los propios de un servicio público, que de modo habitual se recogen también en las leyes reguladoras de los mismos. Como se ha indicado, se trata de un mecanismo relevante para garantizar que el medio cumple unas funciones que justifican su carácter público y su financiación o, dicho en la formulación del Derecho Comunitario, no suponen *competencia desleal*. Al mismo tiempo, es uno de los escasos instrumentos que permiten dotar de cierta transparencia y de contenidos técnicos a la relación entre el poder político, que, por ejemplo, ha elegido a los miembros del consejo de administración, y los órganos de gobierno del medio.

En la regulación aragonesa, esta figura ya estaba prevista específicamente entre los años 2013 y 2016.²⁶ La reforma de 2016 prevé, sin embargo, que tenga una duración de tres años, de manera que el nuevo se encadene al término del anterior (disposición adicional tercera). A pesar de la utilidad del mecanismo, cabe cuestionarse si esta temporalidad inferior a la duración del mandato de los miembros de los órganos de gobierno será eficaz para introducir la independencia profesional requerida.²⁷ Conviene tener en cuenta que, en modelos que han tenido una trayectoria más dilatada en la experimentación con estos mecanismos, como el catalán,²⁸ el contrato dura cuatro años y, además, se sitúa en el contexto de un *mandato marco* que el Parlamento aprueba cada seis años y que ofrece los objetivos del conjunto del sistema audiovisual catalán.

4.1.4. Valoración conjunta

A la vista de los resultados de esta reforma, puede concluirse que la evolución hacia una mayor independencia y profesionalidad en los órganos de gobierno de la Cartv ha sido efectiva, pero de un alcance e innovación muy limitados. Los horizontes más ambiciosos en torno a estos objetivos se han enfrentado a la tradición parlamentarista en el gobierno de los medios públicos y a la escasa voluntad de la mayor parte de los partidos con representación de limitarla.

Desde el enfoque de este artículo, no se trata de anatemizar la participación política en los órganos de dirección de los medios públicos en cualquier de sus dimensiones:²⁹ todos los servicios públicos, desde las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado hasta la educación y la sanidad, funcionan a partir de una dirección política, legitimada mediante distintos procedimientos electorales, y la decisión de introducir en ella una cierta pluralidad a partir de los distintos grupos parlamentarios no parece la peor idea. La cuestión se centra más bien en la capacidad ciudadana de introducir mecanismos de garantía que limiten la incidencia de los factores políticos sobre los requisitos técnicos que son indispensables para el buen funcionamiento de ese servicio.

En este sentido y a pesar de las novedades señaladas, no se han conseguido introducir esos mecanismos que garanticen la prioridad de los criterios profesionales sobre los políticos en la elección. Los mecanismos de transparencia y de valoración técnica sobre los candidatos, al someterlos a discusión e incluso hacerlos comparecer ante las Cortes, pueden desactivarse con facilidad, si una mayoría de los grupos parlamentarios decide dar prioridad a un criterio político, al igual que el Informe del Consejo Audiovisual Catalán sobre los candidatos se ha convertido en papel mojado al presentar el Parlamento catalán un número de candidatos idéntico al de miembros a elegir, haciendo imposible cualquier evaluación³⁰ A todas luces, solo una mayor problematización y atención social sobre las cuestiones de gobernanza de los medios públicos, coherente con su incidencia en la efectividad de muchos derechos fundamentales, puede garantizar la eficacia de estos mecanismos.

Es decir, las garantías de domesticación del poder político en el gobierno de la Cartv han sido limitadas. Por ejemplo, no se ha creado ninguna agencia independiente para la gestión del medio, sea interviniendo en el proceso de selección del consejo de administración, sea proponiendo un concurso para elegir al director o a la directora general.³¹ Tampoco se ha mantenido, en último término, un umbral de mayorías bastante elevado para la elección de los miembros del órgano de gobierno ni se ha roto la sincronía entre los plazos de elección de los y las parlamentarias y los del mandato de los y las consejeras del medio.

A pesar de las limitaciones, conviene reconocer que el mayor peso del debate de esta reforma legislativa se ha puesto sobre el conjunto de mecanismos de selección y el establecimiento de una gobernanza más plural *por arriba*. Esto mismo ha implicado que se haya prestado mucha menos atención al aseguramiento de una *gobernanza plural por abajo*, es decir, a la participación de los distintos agentes involucrados en la comunicación³² A ello se dedica el siguiente apartado.

4.2. Participación

A pesar de que el asunto esté teniendo una penetración mínima en el funcionamiento de medios públicos de proximidad como la Cartv, la cuestión de la participación es de una

importancia creciente. La relación de los medios públicos con sus poblaciones de referencia ha evolucionado desde el enfoque que privilegiaba su condición de consumidores y usuarios,³³ hacia un enfoque centrado en los derechos humanos, en particular, en la libertad de expresión, el pluralismo político y, en general, en la idea de que el mantenimiento de determinadas condiciones en un espacio mediático dado son una premisa para la efectividad de estos derechos.

La evolución regulativa también se dirige en ese sentido³⁴ Tanto la *Declaración del Comité de Ministros sobre gobernanza de medios públicos*, de 2012, como la Recomendación consiguiente instan a que la gobernanza de tales medios observe un diálogo activo y efectivo con los agentes implicados, *incluyendo nuevos niveles de interacción, compromiso y participación*. En este contexto, aparecen innovaciones que deberían señalar el horizonte, como los *Audience Councils* de la BBC Scotland: Los roles desempeñados por el *Audience Council* de la BBC Scotland son: 1. representar los puntos de vista, intereses y expectativas de las audiencias de Escocia; y 2. llevar al trabajo de los órganos de gobierno y de dirección de producción de la BBC Scotland la visión de las audiencias y también los asuntos que estiman importantes para salvaguardar la imparcialidad y el tratamiento equilibrado de las cuestiones escocesas, tanto en informativos, como en la ficción. Son dos roles directamente relacionados con los objetivos principales de servicio público de la BBC. Por lo tanto, sí contribuyen a la realización de la misión de servicio público de la BBC Scotland, como televisión pública de proximidad.³⁵

En un plano estatal, la Ley 7/2010 ya había introducido algunos derechos en esta dirección, entre sus artículos 4 a 9, aunque sin mayores mecanismos de garantía y solo con un derecho específico, el de *participación en el control de los contenidos audiovisuales* (art. 9), relacionado con este asunto. En dicho nivel competencial, la novedad principal está en la creación de un *consejo asesor*, en la Ley 17/2006 (art. 23), como principal órgano de participación en el interior de la estructura de los medios públicos.

Se trata de canalizar la participación tanto del propio personal de los medios como de distintos agentes sociales, provenientes del ámbito de la cultura, de la ciencia, del consumo o de diferentes "minorías". Sin embargo, es importante resaltar que las competencias de estos órganos son consultivas y operan sobre todo en el ámbito de los contenidos y no del gobierno del medio.³⁶

La reforma de la ley de la Cartv ha pretendido dotar a este órgano de mayor peso en el gobierno del medio, al integrar a uno de sus miembros en el consejo de administración, como miembro de pleno derecho y no solo, como era habitual, como miembro con voz pero sin voto.³⁷

Por otro lado, también ha modificado su composición, con lo que se ha conseguido dar más peso a algunos sectores sociales, como, por ejemplo, los trabajadores: si bien se reduce de dos a tres los representantes de los trabajadores de la Cartv y de sus sociedades, se incorpora la representación de los *trabajadores de las empresas privadas que prestan servicios de producción audiovisual para la Cartv y sus sociedades* (art. 13.2.b). También se aumenta la representación de los profesionales, no solo de las asociaciones de prensa, con dos representantes, sino de otros sectores profesionales, con otros dos (art. 13.2.c). A ellos se unen los representantes habituales de la Universidad de Zaragoza y otras instituciones de educación superior y de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Sin embargo, conviene ser muy crítico, respecto a la composición del órgano, con la reserva de tres puestos a los representantes, respectivamente, del Instituto Aragonés de la Mujer, de Juventud y del Empleo (art. 13.2.g). Resulta una decisión contradictoria con el giro que supuestamente se pretendía dar al órgano, ya que no son puestos de representación de la sociedad civil, sino cargos políticos nombrados directamente por el Gobierno de Aragón. Ello supone además un peso importante para la decisión de quién será el representante que formará parte del consejo de administración y refuerza el carácter partidista de toda la estructura de gobierno de la Cartv.

El hecho de que este órgano, de carácter principalmente consultivo y con cierta presencia del poder ejecutivo de turno, sea el principal exponente institucional de la participación social en la Cartv da una idea del escaso aprovechamiento de las posibilidades de la participación, tanto en términos de contenidos, como de co-gobernanza. Si bien la democratización de sus operaciones y funcionamiento es un reto para todos los servicios públicos, en el caso de los medios de proximidad resulta decisiva, dado que su razón de existencia está más ligada a la expresión de la singularidad territorial y admite mayores grados de participación en distintos niveles. Más allá de los citados consejos asesores, algunas comunidades autónomas han incorporado órganos de atención y defensa de la audiencia (la *defensora de la audiencia* en Cataluña, desde 2008, o en Andalucía) y de algunos canales de comunicación directa con el público.³⁸ En todo caso, se trata de una cuestión pendiente que, en cierto sentido, hace vieja una parte relevante de la nueva ley aragonesa desde su misma entrada en vigor.

Conclusiones

La nueva regulación de la Cartv supone un buen ejemplo del estado de la gobernanza de los medios públicos, tanto de proximidad como estatales, en el contexto español.

La reforma se ha producido en torno a consensos más o menos explícitos de incrementar la profesionalidad y la independencia en la gobernanza de estos medios y, en cierto sentido, ha incorporado algunos mecanismos coherentes con este objetivo, tales como una representación más plural de los grupos políticos, un régimen de incompatibilidades de los miembros del consejo de administración en el que prima algo más su profesionalidad, así como mayores cotas de transparencia en sus procesos de selección.

También se ha incrementado el rigor en el control parlamentario a los cargos directivos del medio público, por parte de órganos de gobierno del medio y de la propia cámara legislativa autonómica.

Sin embargo, no puede afirmarse que la reforma haya consolidado mecanismos de garantía completos ante la tendencia de priorizar los intereses de los partidos en la gestión de estos medios. A este respecto, cabe hablar de un cierto estancamiento en la posición de la mayoría de partidos, que, por otro lado, no tienen que sufrir una gran presión social para democratizar y pluralizar los modelos de gobernanza de los medios públicos, lo que supone un límite muy claro para que estos medios cumplan su función de atender derechos fundamentales, tanto en el ámbito político como cultural.

En cualquier caso, la mayor parte del debate acerca del modelo de gobernanza de este medio, mantenido a propósito de la reforma legislativa, se ha sustanciado *por arriba*, en cuanto a la posición de los partidos con representación en las instituciones públicas.

La posibilidad de que distintos grupos sociales tuvieran una participación mayor, tanto en la producción de contenidos, como de gobierno del medio, ha quedado reducida a reformas en la representatividad de distintos grupos sociales en el consejo asesor de la Cartv, único espacio institucional de participación, y a un reforzamiento del órgano, capaz ahora de nombrar a un miembro del consejo de administración a todos los efectos.

Queda, no obstante, pendiente desarrollar una participación en estos medios de proximidad coherente con las posibilidades de las nuevas tecnologías y la necesidad de que estos medios reflejen las expresiones culturales y ciudadanas propias de su ámbito, que le otorgan la singularidad que justifica su carácter público.

¹ A ellas, hay que añadir la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la RTVE.

² Para profundizar sobre este marco normativo ver RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. M. (2009). "El régimen jurídico de la nueva corporación de RTVE". *Revista Digital Facultad de Derecho*, (1), pg. 1-25.

³ AZURMENDI, A., LÓPEZ, N., & MANFREDI, J. L. (2011). "La reforma de la televisión pública autonómica en el nuevo marco legal audiovisual (Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual)". *Derecom*, 5, pg.4-8.

⁴ Fuente: Forta. Véase <http://www.forta.es/ShareporComunidades.aspx#graf>.

⁵ En octubre de 2015, este programa mantenía una cuota de pantalla del 17%. Fuente: <http://aragontelevision.es/nosotros/sala-de-prensa/la-audiencia-consolida-octubre-como-el-mejor-mes-del-ano-para-aragon-tv>

⁶ *Ibidem*.

⁷ P. 18, de FERNÁNDEZ ALONSO, I. (2013). "Crisis financiera y medios públicos en España: impacto de los recortes presupuestarios en las radiotelevisiónes públicas autonómicas históricas (2008-2012)". *Derecom*, (12), pg.17-30.

⁸ Véase Fdz. Alonso, 2013, *ibid*. pg. 20, tabla 1.

⁹ Véase Fdz. Alonso, 2013, *ibid*. pg. 20 y 21).

¹⁰ Véase FeS UGT Aragón. (2016, abril 22). "La 'cara B' de la televisión de Aragón". *Arainfo*. Recuperado a partir de <http://arainfo.org/100522/> (consultado el 8 de marzo de 2017).

¹¹ Puede encontrarse una fundamentación desde la Unión Europea a estos principios en el informe *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, elaborado, a petición de la Comisión Europea, por el High Level Group on Media Freedom and Pluralism, en particular en sus recomendaciones 26 y 27. Pueden ampliarse estas referencias en VİKE-FREIBERGA, V., DÄUBLER-GMELIN, H., HAMMERSLEY, B., & PESSOA MADURO, L. M. P. (2013_01). *A free and pluralistic media to sustain European democracy. The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism*. Brussels: European Union.

¹² Artículo 5 de la Ley 8/1987, en la regulación introducida por el art. 38.1 de la Ley aragonesa 26/2003, de 30 de diciembre.

¹³ FERNÁNDEZ ALONSO, I., SARABIA ANDÚGAR, I., SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J., & BAS PORTERO, J. (2011). "Modelos de gobierno de las radiotelevisiones públicas autonómicas en España: el caso de la corporación catalana de medios audiovisuales". *Ámbitos: Revista internacional de comunicación*, (20), pg. 257-258.

¹⁴ HALLIN, D., & MANCINI, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer, pg. 98-104.

¹⁵ FDZ. ALONSO *et al.*, 2011, *ibid.* pg. 262.

¹⁶ HUMANES, M. L., y FERNÁNDEZ ALONSO, I. (2015). "Pluralismo informativo y medios públicos. La involución de TVE en el contexto del cambio político (2012-2013)". *Revista Latina de comunicación social*, (70), pg. 270-287.

¹⁷ Véase, en este sentido, el análisis de Linde Paniagua (2013, pg. 192) respecto al Decreto-Ley 15/2012, de 20 de abril, de Modificación del régimen de administración de la Corporación de RTVE, que aproxima a RTVE a una *empresa pública más que gestiona un servicio público*. Para referencias relativas a la evolución de la gobernanza de los medios públicos en otros Estados europeos, ver FERNÁNDEZ ALONSO *et al.*, 2011, *ibid.*, pg. 256).

¹⁸ HUMANES y FDZ. ALONSO, 2015, *ibid.*, pg. 277.

¹⁹ Ver http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (consultado el 8 de marzo de 2017).

²⁰ Ver <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:ES:PDF>. (consultado el 8 de marzo de 2017).

²¹ Enmienda núm. 11 de Podemos y núm. 18 del Partido Aragonés, PAR. En el caso de la proveniente de Podemos, en caso de no existir acuerdo, se exigiría solo una mayoría de 3/5. Pueden verse el conjunto de las enmiendas en <http://bases.cortesaragon.es/bases%5Cboca2.nsf/%28D%29/16838BFA4709C3E4C1257F23002F6C26?OpenDocument>. (consultado el 8 de marzo de 2017).

²² Ver enmienda núm. 26 del grupo Podemos Aragón.

²³ Existió enmienda del grupo Podemos Aragón (número 39) para que la mayoría exigida en segunda votación fuera de 3/5 de la Cámara.

²⁴ Ver FDZ. ALONSO *et al.*, 2011, *ibid.* pg. 260.

²⁵ La causa fijada en la letra b) del artículo 11.1 tendría un contenido ligado al ejercicio profesional: *Incompetencia manifiesta o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley*.

²⁶ Instrumento introducido en la Ley 8/1987 por la Ley aragonesa 10/2012, de 27 de diciembre, como disposición adicional tercera.

²⁷ Por ejemplo, el grupo del Partido Aragonés propuso una temporalidad de cinco años, que adquiere autonomía, por lo tanto, respecto a la duración de los órganos de gobierno de la Cartv (enmienda núm. 64).

²⁸ Ver FDZ. ALONSO *et al.*, 2011, *ibid.* pg. 264.

²⁹ Ver, como síntesis de esta opinión, LINDE PANIAGUA, E. (2013), *ibid.*, pg. 184.

³⁰ Ver FDZ. ALONSO *et al.*, 2011, *ibid.*, p. 265, que hace referencia al Acuerdo 4/2008, de 16 de enero, del pleno del Consell del Audiovisual de Catalunya, disponible en http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Normativa/Acord_Informe_CCMA_04_2008.doc. (consultado el 8 de marzo de 2017).

³¹ Para valorar estos ejemplos en el caso de este órgano en Cataluña, ver FERNÁNDEZ ALONSO, I., GUIMERA I ORTS, J. À., y FERNÁNDEZ VISO, A. (2014). "Impacto de la crisis económica en las políticas de comunicación de la Generalitat de Cataluña (2011)". *Derecom. Revista Internacional Online de Derecho de la Comunicación*, 8, pg. 7ss. En todo caso y respecto a este mecanismo, FDZ. ALONSO *et al.*, 2011, *ibid.* relatan la reducción de este concurso a una discusión entre bloques de partidos, conforme a criterios de política institucional, alejados de los profesionales.

³² AZURMENDI, A. (2015). "Un espacio público por conquistar. La participación institucionalizada de las audiencias en las televisiones de proximidad españolas y europeas como indicador de transparencia para la gobernanza de los medios de comunicación". *Derecom*, 19, pg. 5.

³³ Ver FUENTE COBO, C. (2013). "La contracción de los espacios de participación ciudadana en el ámbito audiovisual: del nonato CEMA a la discutida CNMC". *Derecom. La Revista Internacional Online de Derecho de la Comunicación*, 13, pg. 65, así como NIETO TAMARGO, A. (2008). "Ciudadano y Mercado de la Comunicación". *Comunicación y sociedad / Communication & Society*, 21(2), pg. 7-33.

³⁴ Así lo exponen AZURMENDI, A., LLORENS, C., VIDALES, N. L., & PORTERO, J. J. B. (2015). "La participación del público como valor añadido de servicio público para la televisión de proximidad. Estudio de caso de La noche de..., en ETB 2". *Revista Latina de comunicación social*, (70), pg. 499ss.

³⁵ AZURMENDI, 2015, *ibid.*, p. 25.

³⁶ Ver MONTORO, A. (2006). *Participación política y espacio público audiovisual. Las emisiones políticas en el sistema público mediático*. Murcia: Nausicaä. Y FDZ. ALONSO *et al.*, 2011, *ibid.* pg. 257-8.

³⁷ Ver artículo 6.2 del texto reformado, introducido al aprobarse la enmienda núm. 32 del grupo Podemos Aragón.

³⁸ Ver AZURMENDI, 2015, *ibid.*, p. 9.