

Artículo actualizado a finales de 2013. De manera sorprendente, en mayo de 2014 se frenó el concurso de externalización de la gestión de la publicidad de Televisión de Cataluña. Este texto ha sido publicado en abril de 2014, a modo de informe y en inglés, en la revista *Texte*, editada por la radiotelevisión pública austriaca (ORF).

## **El sistema audiovisual público regional español en la encrucijada: ¿crisis o desmantelamiento?<sup>1</sup>**

Isabel Fernández-Alonso y Marc Espín  
Investigadores del Grupo Daniel Jones  
Universidad Autónoma de Barcelona

El modelo del *broadcasting* público español es, sin duda, el más amplio y complejo de Europa, al contar con un operador de cobertura estatal, 13 de cobertura autonómica (regional) y un número significativo, aunque no cuantificado, de operadores locales (la radio pública local terrestre emite en analógico y es de cobertura municipal, mientras que la televisión pública local emite en digital y es de cobertura comarcal).

No obstante, en el contexto de la crisis financiera, es el *broadcasting* autonómico, y concretamente la televisión, el que centra el debate público. Se le acusa con frecuencia, y normalmente con razón, de despilfarrar recursos (en particular, de contar con plantillas sobredimensionadas) y de estar sometido a las directrices de los gobiernos de turno. Esto sirve como pretexto para que, desde distintos ámbitos, se reclamen medidas que van desde una reducción de la oferta hasta el cierre definitivo de los operadores, pasando por una reformulación radical del modelo. En este sentido, la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), que pretende la supresión de la publicidad de las televisiones públicas autonómicas (como ha ocurrido con Televisión Española), ha llegado a proponer que éstas dejen de funcionar autónomamente y se agrupen para elaborar un único canal con contenidos comunes y desconexiones regionales.

El *broadcasting* público regional español tiene su origen en los años de transición a la democracia (1975-1982). La Constitución de 1978 articula un modelo de Estado descentralizado en 17 comunidades autónomas con competencias de desarrollo de la normativa básica estatal en materia de comunicación. Así, en 1983 el Parlamento Español aprueba la denominada Ley del Tercer Canal que da vía libre para que las comunidades autónomas pongan en marcha sus propios operadores públicos de radio y televisión, si así lo desean, aunque emulando el modelo de la radiotelevisión pública nacional (RTVE). No

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido escrito en el marco del proyecto de I+D+I *Implantación de la TDT en España e impacto sobre el pluralismo*, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, y dirigido por María Dolores Montero Sánchez (CSO2010-17898, sub-programme COMU).

obstante, se ha de matizar que esta ley es, en gran medida, el resultado de las continuas reivindicaciones de diversos territorios de fuerte tradición autonomista, fundamentalmente Cataluña y el País Vasco, donde se conciben los medios públicos (y las políticas de comunicación en general) como una herramienta de construcción nacional, que se ha demostrado muy efectiva en sus treinta años de historia.

Así las cosas, en 1982 (incluso antes de la aprobación de la Ley del Tercer Canal) comienza a emitir la televisión pública vasca (ETB); en 1983, la catalana (TVC); y en 1985, la de Galicia (TVG). Se trata de la primera generación de televisiones públicas regionales, que, en los dos primeros casos, ya impulsan los segundos canales antes de finalizar la década de los ochenta. Las tres operan en comunidades autónomas con una lengua propia distinta del español.

En 1989 se lanzan (segunda generación) las televisiones públicas de las comunidades autónomas de Valencia, Madrid y Andalucía, tres territorios con un peso poblacional y económico muy significativo. Y, a partir de 1999, la tercera generación, que se inicia con la televisión de Canarias (1999); sigue con la de Castilla-La Mancha (2001); las de Baleares, Extremadura y Asturias (2005); y, finalmente, Murcia y Aragón (2006). La característica común de todas estas televisiones es la apuesta por la externalización de la gestión de gran parte de los contenidos y de la comercialización de la publicidad. Este modelo de gestión, aunque se va generalizando progresivamente desde 1999, no recibe cobertura legal hasta muy recientemente: parcial en 2010 (no se pueden externalizar los informativos), coincidiendo con el mandato socialista de Rodríguez Zapatero (2004-2011), y total en 2012 (incluso se permite la enajenación de los canales públicos), ya con el vigente Gobierno conservador del Partido Popular.

En todo caso, las 13 corporaciones audiovisuales públicas regionales que se han creado en España (solo cuatro comunidades han optado por no hacerlo) se han caracterizado por la notable injerencia gubernamental en la designación de los miembros de sus órganos de gobierno (director general y consejo de administración), lo que, lógicamente, incide en el nombramiento (discrecional) de cargos intermedios clave, como los editores de informativos. A la vez, el modelo de financiación siempre ha sido mixto, con un diferente peso de las subvenciones públicas y de los ingresos publicitarios, según el caso. Y el grado de endeudamiento también varía mucho de unas empresas a otras: por ejemplo, en 2012, la corporación valenciana acumulaba 1.200 millones de euros de deuda; la vasca no tenía; y la catalana, 11,5, tras haber absorbido la Generalitat 1.046 millones en 2007. Desde 2012 el endeudamiento está prohibido por ley. No obstante, lo más llamativo son las diferencias en términos de volumen presupuestario, que en 2010 oscilaban entre los más de 475 millones de euros en el caso de la radiotelevisión pública catalana y los apenas 30 millones de la asturiana.

Además de las funciones de reforzamiento de la identidad nacional (con frecuencia vestida de “normalización” lingüística) que se les otorgan en Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Galicia, todas ellas desempeñan un rol importante en el desarrollo de la industria audiovisual regional y, sobre todo, en la cohesión del territorio. Y todas ellas, salvo la

extremeña, forman parte de la Federación de Organismos de Radiotelevisión Autónoma (FORTA), creada en 1989 con el objetivo de articular mecanismos colaborativos diversos, como la compra de derechos audiovisuales, la comercialización conjunta de publicidad o la coproducción de contenidos.

Con la digitalización de las emisiones terrestres, la oferta de canales de televisión pública autonómica se ha multiplicado hasta alcanzar los 28 en 2011, si bien el número varía considerablemente de unas comunidades a otras, destacando la catalana, a la que se han asignado dos múltiplex completos de TDT (aunque actualmente solo explota cuatro programas). También se observan diferencias significativas entre estas televisiones en términos de audiencia. Las más exitosas (en noviembre de 2013) son el primer canal de la catalana y la televisión de Aragón (con un 13,7 y un 11,1% de *share* en sus respectivos territorios), y las menos (ciñéndonos a los canales generalistas), la castellanomanchega y la madrileña, con un 4,1 y un 3,9%, respectivamente.

No obstante, este modelo, ciertamente muy diverso, está claramente en crisis desde el estallido de la burbuja financiera, que no ha hecho más que incrementar la visibilidad de la tradicional injerencia gubernamental en el *broadcasting* público regional, y acelerar otras dos tendencias preocupantes que también se observan en él desde hace tiempo: los problemas de financiación y la externalización de la gestión.

Así, los fuertes recortes que se están aplicando en España a servicios básicos del Estado del Bienestar han llevado a que, con frecuencia, se cuestione el sentido de mantener unas corporaciones audiovisuales públicas muy caras cuya credibilidad está en entredicho por su constante dependencia de las mayorías políticas de cada momento. Incluso en Cataluña, donde tradicionalmente los medios públicos han contado con un apoyo social significativo y con un notable reconocimiento académico, se comienzan a alzar voces que denuncian su evidente respaldo a la causa soberanista (que el Gobierno autonómico ha asumido como propia), dejando claramente de lado otras sensibilidades (españolistas y no nacionalistas) y desplazando a un segundo plano otras graves problemáticas existentes en esta comunidad.

Junto a este factor de orden político (la gubernamentalización) se aprecian, como indicábamos, dos tendencias de orden económico: los crecientes problemas de financiación (reducción drástica de las subvenciones públicas y de los ingresos publicitarios, ambas consecuencia de la crisis) y la galopante externalización de la gestión, que corre paralela a lo que está sucediendo particularmente en el ámbito sanitario (siempre con el argumento nunca probado de que la gestión privada es, por definición, más eficiente).

Si la gubernamentalización afecta claramente al pluralismo interno (de gestión y de contenidos) de estos operadores públicos, los recortes presupuestarios, además de los indudables efectos sobre las condiciones laborales de los trabajadores y sobre la calidad de los contenidos, están implicando incluso el cierre de segundos canales (casos de Castilla – La Mancha, Canarias o Andalucía) o la fusión de los existentes (caso de Cataluña). Entretanto, la externalización se está traduciendo en una muy preocupante concentración de la gestión de las radiotelevisiones públicas regionales en dos productoras privadas

(Secuoya y Vértice 360) con probados vínculos con el Partido Popular. A la vez, el hecho de que sean empresas privadas las que elaboran la práctica totalidad de los contenidos de buena parte de las televisiones públicas, además de constituir una contradicción en términos de filosofía política (los concesionarios privados no asumen riesgos), implica la automática desaparición de los consejos de informativos que, aunque incipientes, desempeñan un importante rol como garantes de la calidad informativa y de la independencia profesional. Todo ello sin olvidar que las propias organizaciones sindicales tienen mucha más dificultad para articularse en el marco de estas productoras privadas que en el seno de las tradicionales radiotelevisiones públicas.

Cuando concluíamos este texto, a finales de noviembre de 2013, se producía el impactante cierre de la corporación audiovisual pública valenciana. Esta corporación aunaba, como ninguna otra, problemas de injerencia política muy llamativos, asfixia financiera por la deuda acumulada y voluntad de externalización, ya frenada en los tribunales en 2003. Un nuevo varapalo judicial al último intento de externalización (los tribunales han frenado esta vez el expediente de regulación necesario para llevarla a cabo) ha llevado al Gobierno valenciano a decretar su fulminante cierre, pese a tratarse de una de las radiotelevisiones públicas regionales de mayor tamaño y con más historia. Todo apunta, además, a que la corporación pública audiovisual madrileña podría correr en breve la misma suerte, por cuanto está pendiente de que los tribunales resuelvan (previsiblemente en contra) sobre el expediente de regulación de empleo que allí también se intenta aplicar como requisito previo a la también ansiada externalización de la gestión. De modo que solo quedan cuatro (de 13) radiotelevisiones públicas regionales que cuentan con un modelo de gestión directa dotado de razonables perspectivas de viabilidad: las de la primera generación (vasca, catalana y gallega) y la andaluza, si bien en los casos gallego y catalán se ha externalizado ya la gestión de la comercialización de la publicidad.

En definitiva, lo que sucede con el *broadcasting* público regional español es un ejemplo más de la profunda crisis que viven los medios de servicio público en el sur de Europa, en un contexto de desmantelamiento de los servicios públicos en general, y de la que son buena muestra las experiencias griega y portuguesa. Se ha subrayar, no obstante, que las graves carencias ya apuntadas de nuestros medios públicos explican que la ciudadanía no acabe de concebirlos como instituciones clave del Estado del Bienestar: la manipulación informativa y la gestión clientelar están eclipsando, en definitiva, su rol como agentes culturales, de cohesión social, de dinamización de la industria audiovisual regional y de contribución al pluralismo de la oferta mediática en sus respectivos territorios. Modificar este orden de cosas parece requerir un cambio de mentalidad, si bien preferimos aferrarnos a la experiencia de RTVE durante la última etapa de gobiernos socialistas (2004-2011), que sería probablemente el mejor modelo (por similitud y resultados) para reformar el moribundo sistema audiovisual público regional. Entonces, en un mismo contexto social, el consenso político para la designación del presidente y el rol otorgado a los consejos de informativos fueron claves para que la corporación audiovisual pública nacional gozara de un prestigio y credibilidad nada frecuentes en sistemas mediáticos pluralistas polarizados como el español.