
El control parlamentario de la radio televisión pública en España. Características, funcionamiento y eficacia

O controle parlamentar da rádio e televisão pública na Espanha.
Características, desempenho e eficiência

Parliamentary control of the public broadcasting in Spain.
Features, Performance and efficiency

Recebido em: 18 jul. 2013

Aceito em: 28 set. 2013

Ana María López CEPEDA

Universidad de Castilla La Mancha (Cuenca, Espanha)

Doctora en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Santiago de Compostela.

Sus líneas de investigación se centran en estructura y gestión de medios de comunicación, políticas audiovisuales europeas y españolas y Derecho de Internet.

Correo electrónico: ana.lopezcepeda@uclm.es

RESUMEN

En un Estado democrático es necesario que se garantice el derecho de la sociedad a informarse libremente. En este punto es donde los medios de comunicación, en especial, los de titularidad pública, juegan un papel fundamental. En la actualidad el control externo de los medios de comunicación está previsto en la Constitución Española a través de comisiones parlamentarias, presupuesto que ha sido desarrollado en la mayor parte de las leyes que regulan las radios y televisiones públicas, estatal y autonómicas, en España. Sin embargo, en muchas ocasiones, estos órganos no llevan a cabo su verdadera función convirtiéndose en escenarios de debate político de los diferentes grupos parlamentarios. En este contexto, la finalidad de este artículo es analizar los distintos instrumentos con los que cuentan estas comisiones y su utilización por los grupos parlamentarios. De esta forma se comprobará a través del análisis de más de 300 sesiones de estos órganos de control, su operatividad y si realmente es necesario o no crear otros organismos que controlen las radios y televisiones públicas en el ámbito externo, como las autoridades audiovisuales independientes. Un adelanto de los resultados evidencia que el control de las comisiones de control parlamentario no es suficiente en España en el ámbito audiovisual.

Palabras clave: Comisiones de control parlamentario; Radio televisión pública, Control externo de los medios públicos; Autoridades audiovisuales independientes.

RESUMO

Em um Estado democrático é necessário garantir o direito da sociedade de informar livremente. Neste ponto, é onde os meios de comunicação, especialmente a propriedade pública, desempenham um papel fundamental. Atualmente, o controle externo da mídia está previsto na Constituição espanhola através de comissões parlamentares. Este elemento foi desenvolvido na maioria das leis que regem o serviço público de rádio e de televisão, nacional e regional na Espanha. No entanto, em muitos casos, esses órgãos não realizam a sua verdadeira função, tornando-se cenários políticos debate de diferentes grupos parlamentares. Neste contexto, o objetivo deste artigo é analisar os vários instrumentos que têm esses comitês e seu uso pelos grupos parlamentares. Este irá verificar através da análise de mais de 300 reuniões destes órgãos se é realmente necessário ou não criar outros órgãos que controlam a rádio e televisão no ambiente externo. A pré-visualização dos resultados mostra que o controle de comissões de fiscalização parlamentar não é suficiente na Espanha no domínio do audiovisual.

Palavras-chave: Comissões de fiscalização parlamentar; Rádio televisão pública; Controle externo da mídia; Autoridades audiovisuais independentes.

ABSTRACT

In a democratic state it is necessary to guarantee the right of society to learn freely. This is where the media play an important role. The enormous responsibility of public broadcasting requires that there is a control in all levels in relation to the fulfilment of public service and budget management. This is even after the announcement of Popular Party to pass a law on transparency in government and public administrations. At present, the external scrutiny of the media is provided in the Spanish Constitution by parliamentary commissions. However, in many cases, these organs don't perform their true function because political debate scenarios of the different parliamentary groups. In this context, the purpose of this paper is to test the various tools at their disposal these commissions and their use by the parliamentary groups. In this context, the purpose of this article is to analyse the various instruments that have these committees and their use by the parliamentary groups. This will check through the analysis of more than 300 meetings of these control bodies and whether it is really necessary or not to create other agencies that control public radio and television stations in the external environment, as independent broadcasting authorities. A preview of the results shows that the control of parliamentary oversight committees is not sufficient in Spain in the audiovisual field.

Keywords: Parliamentary control commissions; Public media; External control of public media; Independent audiovisual authorities.

Introducción¹

En la actualidad el derecho a la información y el derecho de información son derechos fundamentales de la ciudadanía. Así lo recoge la Constitución Española en su artículo 20 que reconoce y protege “los derechos a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, a la libertad de cátedra, a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”.

Para garantizarlos es necesario en un sistema democrático tener en cuenta los medios de comunicación existentes a través de los cuales los ciudadanos obtienen su información. “Parece evidente que, en nuestra sociedad, el principal instrumento para influir en la opinión pública son los medios de comunicación de masas y, entre ellos, hay que destacar a los medios de comunicación audiovisual, con especial atención a la televisión” (NAVARRO MARCHANTE, 2010: 353). En este sentido, la radio televisión pública juega un papel fundamental en su rol de atender a las necesidades tanto de las mayorías como de las minorías sociales.

Sin embargo, para que estos medios puedan garantizar estos derechos fundamentales, son necesarios mecanismos de control que garanticen su independencia

¹ A lo largo del texto se utilizan varias siglas que se explican a continuación:

CARTV: Corporación Aragonesa de Radio y Televisión
CCMA: Corporación Catalana de Medios Audiovisuales
CCRTV: Corporación Catalana Radio y Televisión
CEMA: Consejo Estatal de Medios Audiovisuales
CEXMA: Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales
CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CRTVG: Corporación de Radio Televisión de Galicia
EITB: Euskal Irratia Telebista
EPRTVIB: Ente Público de Radio Televisión de las Islas Baleares
RCE: Radiocadena Española
RNE: Radio Nacional de España
RTPA: Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias
RTRM: Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia
RTVA: Agencia Pública Empresarial de la Radio Televisión de Andalucía
RTVC: Ente Público Radio Televisión Canaria
RTVCM: Ente Público Radio Televisión de Castilla-La Mancha
RTVM: Ente Público Radio Televisión Madrid
RTVV: Entidad Pública Radio Televisión Valenciana
TVE: Televisión Española

y fiscalicen su funcionamiento. En España, la Constitución Española, en el artículo 20.3 señala que “la ley regulará la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público”.

Atendiendo a este mandato, la mayoría de las leyes de desarrollo de las radios y televisiones públicas, a nivel autonómico y estatal, prevén, con diferentes fórmulas, un control a través de comisiones de control parlamentario. Sin embargo, con algunas excepciones, estos órganos “se convirtieron en organismos de minuta partidaria y de escenificación de posiciones políticas en lugar de organismos de debate sobre el medio público, sin que además aborden la problemática de los privados” (ZALLO ELEGUEZABAL, 2006: 82).

La mayor parte de la doctrina considera que el control externo de estos medios a través de las comisiones de control parlamentario queda cojo sin la creación de autoridades audiovisuales independientes que vigilen la actividad de las radios y televisiones (BUSTAMANTE RAMÍREZ, 2006; CAMPOS FREIRE, 2007; GARCÍA CASTILLEJO, 2006; ZALLO ELGUEZABAL, 2006 Y 2010). Las recomendaciones de la Unión Europea en este sentido son tajantes y advierten de la necesidad de crear este tipo de organismos independientes en todos los Estados miembros.

En España, a nivel estatal, la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual prevé la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisual (CEMA), organismo que, sin embargo, aún no ha sido constituido. En la actualidad, solo dos comunidades autónomas tienen este tipo de autoridades independientes (Cataluña y Andalucía). En Navarra existía un consejo audiovisual independiente hasta su supresión por la Ley Foral 15/2011. En Canarias, Castilla – León (comunidad en donde no existe radio televisión pública), Baleares y Galicia se han presentado proyectos de ley o aprobado normas que prevén la creación de este tipo de organismos. El Estatuto de Autonomía de Valencia (art. 56.3) también contempla un consejo audiovisual aún no regulado por ley.

Por lo tanto, en la mayor parte de las comunidades autónomas e incluso a nivel estatal hasta que se cree el CEMA o una autoridad similar, el control externo de las radios y televisiones públicas queda en manos de comisiones de control parlamentario.

La finalidad de este artículo es comprobar cuál es la actividad de estos órganos, qué tipo de instrumentos parlamentarios utilizan y cuáles son los grupos parlamentarios que más intervienen en ese control. Con este objetivo y tras la explicación minuciosa

de la metodología y el objeto de estudio empleados, el artículo se inicia con una introducción a la literatura científica y legal más sobresaliente sobre el concepto y naturaleza de las comisiones de control parlamentario, profundizando en aquellas que se dedican en concreto a fiscalizar las radios y televisiones públicas en España. A continuación, se ofrecen los resultados de la investigación que permiten conocer el funcionamiento y eficacia de estos órganos de control clasificados en función de la existencia paralela o no de autoridades audiovisuales independientes en cada una de las comunidades donde desarrollan su función.

De esta forma, se podrá valorar si es necesario que la actividad de las comisiones de control parlamentario sea complementada por este tipo de autoridades de lo audiovisual, en un momento en el que el Gobierno estatal en España ha reabierto este debate al estudiar la posibilidad de crear la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para que centralice las funciones de varios reguladores sectoriales, entre ellos, del nonato CEMA.

Un adelanto de los resultados muestra que en general la fiscalización de las comisiones de control parlamentario de las radios y televisiones públicas en España no es suficiente y sería conveniente complementarlo con otro tipo de autoridades independientes.

Metodología y corpus de análisis

Las comisiones de control parlamentario de las radios y televisiones públicas tienen como función principal controlar estas entidades para lo que disponen de diversos mecanismos (comparecencia de órganos de gobierno, preguntas o proposiciones no de ley).

El objetivo de la investigación plasmada en este artículo fue estudiar como estos órganos de control realizan su función de fiscalización. En concreto, se estudió el papel que juega cada uno de los grupos parlamentarios en el control de las radios y televisiones públicas a través de las comisiones.

Para ello se inicia este artículo con un breve repaso sobre la literatura científica referida al control parlamentario y a las comisiones de fiscalización de las radios y televisiones públicas y a continuación se presenta un análisis cuantitativo de más de 300 sesiones celebradas por estos órganos de control.

Para conocer el objeto de estudio, en primer lugar, se procedió a delimitar las radios y televisiones públicas existentes en España, a nivel estatal y autonómico, clasificadas en tres grupos en función de la existencia paralela de autoridades audiovisuales independientes², como órganos que complementan la fiscalización externa de las comisiones sujeto de estudio:

1. El primer modelo está formado por aquellas entidades que están en comunidades en donde existe una autoridad audiovisual independiente. Conforman este grupo la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) y la Agencia Pública Empresarial de la Radio Televisión de Andalucía (RTVA).

2. El segundo grupo está formado por la Corporación Radio Televisión Española (CRTVE), el Ente Público de Radio Televisión de las Islas Baleares (EPRTVIB), la Corporación de Radio Televisión de Galicia (CRTVG), el Ente Público Radio Televisión Canaria (RTVC) y la Entidad Pública Radio Televisión Valenciana (RTVV), esto es, los medios audiovisuales que existen en aquellas regiones en donde está prevista en alguna norma la creación de una autoridad audiovisual independiente pero esta aún no ha sido constituida.

3. El tercer grupo está formado por el resto de las radios y televisiones públicas autonómicas: Euskal Irratia Telebista (EITB), el Ente Público Radio Televisión Madrid (RTVM), la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (CEXMA), el Ente Público Radio Televisión de Castilla-La Mancha (RTVCM), la Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia (RTRM), la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (CARTV) y el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias (RTPA). Estas comunidades mantienen en común que no tienen autoridades independientes de lo audiovisual ni tampoco está prevista su creación en ninguna normativa.

Para el análisis se escogieron todas las comisiones de control de estas radios y televisiones públicas existentes en España, es decir, la de control de CRTVE y aquellas que fiscalizan la actuación de los medios públicos en Cataluña, Andalucía, Islas

² La razón de introducir esta clasificación es por qué esta investigación pretende comprobar si las comisiones de control parlamentario realizan una fiscalización suficiente de las radios y televisiones públicas o si, por el contrario, deberían complementar sus funciones con otros organismos externos como las autoridades audiovisuales independientes.

Baleares, Galicia, País Vasco, Madrid, Valencia, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia, Asturias y Aragón.

En concreto, se eligieron como objeto de estudio las sesiones de las dos últimas legislaturas de cada una de las comisiones sujeto de estudio (un total de 340) publicadas en las páginas web de cada uno de los parlamentos hasta diciembre de 2010³.

Se analizaron varios parámetros para conocer el funcionamiento y eficacia de las comisiones sujeto de estudio:

- Número de intervenciones, esto es, número de veces que intervinieron los distintos grupos parlamentarios en cada una de las sesiones objeto de estudio.
- Participación o porcentaje del número de intervenciones que procedían del Gobierno o de la oposición.
- Tipo de mecanismos de control empleados por los diferentes grupos parlamentarios: solicitud de comparencias (petición de que se presente ante ellas miembros del Gobierno, autoridades y funcionarios públicos para informar o asesorar a la comisión sobre asuntos determinados); preguntas (las cuales podrán formularse al Gobierno, autoridades y funcionarios públicos para obtener respuestas más concretas que las explicaciones de las comparencias); y proposiciones no de ley (presentadas por los grupos parlamentarios para formular propuestas de resolución a la Cámara correspondiente. La proposición de ley serán objeto de debate, en el que podrán intervenir todos los grupos parlamentarios)

Este análisis da a conocer el nivel de participación de los distintos grupos parlamentarios, completando la investigación a través de la delimitación de dos tipos de mecanismos de control en función de si estaban orientados a la fiscalización del servicio público o de la gestión presupuestaria:

³ Sin embargo, no pudieron ser analizadas las sesiones de las comisiones de control de RTVC, RTVCM, CARTV y RTRM porque éstas no estaban publicadas online en el momento de realizar la investigación. Esto evidencia la falta de transparencia de las que adolecen estos órganos de control. La ciudadanía tiene derecho a conocer quién gestiona y cómo se gestionan los servicios públicos y, por consiguiente, el funcionamiento de los órganos que los controlan.

- Por mecanismos de control de servicio público se entienden aquellos que tienen por finalidad verificar el pluralismo, independencia y caracteres propios de un servicio público, tales como los referidos a la programación, derechos, localización vs globalización, organigrama de los entes o funciones propias de servicio público.

- Por mecanismos de control de la gestión de los entes o corporaciones públicas se entienden aquellos que tratan de verificar los presupuestos o la gestión económica, tipo de ingresos y gastos.

De esta forma, la investigación permite conocer si en estas comisiones, el control lo realizan los grupos parlamentarios mayoritarios, los minoritarios o si existe un equilibrio entre ellos, partiendo de la idea de que en esta fiscalización cobra una especial relevancia el papel que deben jugar la oposición y las minorías. “Si no existe oposición que actúe con libertad en los órganos legislativos no habrá control” (FERNANDO LUNA, 2007: 48).

Igualmente el análisis presentado en esta investigación ofrece el tipo de fiscalización (sobre la función de servicio público o sobre la gestión económica) que se realiza, siendo lo idóneo que hubiera una armonía entre ambos o incluso un repunte de la fiscalización económica por la crisis que está asolando todo el mundo desde hace varios años.

El control parlamentario a través de las comisiones de control

a. Concepto, naturaleza y clasificación de las comisiones de control parlamentario

El poder legislativo ejerce una función de control en esencia política a través de mecanismos concretos, donde adquiere especial relevancia el rol que juegan la oposición gubernamental y los grupos minoritarios. La fiscalización parlamentaria “comprende la valoración y el debate sobre ciertos hechos e información obtenida respecto a la actividad controlada, otorgándole a la misma la publicidad de que esta actividad carecía, dándola a conocer al electorado y produciendo, de esta manera, efectos de diversa índole” (ABREU SACRAMENTO, 2008: 4).

El control que ejerce el parlamento es fundamentalmente político ya que a pesar de estar regulado por normas jurídicas se trata de un control de oportunidad y conveniencia que ejerce un órgano político. El profesor Aragón Reyes (2002: 97) defiende claramente esta característica distinguiendo entre el control subjetivo o

político, abierto a consideraciones de oportunidad sobre la acción que se controla, y el control objetivo, cuando opera una norma que determina la condición y el sentido de las operaciones a realizar.

De los mecanismos que disponen los grupos parlamentarios para ejercer el control, las comisiones se perfilan como uno de los principales quedando en ellas reflejada la composición de la cámara de origen, al estar formadas por los miembros que designen los grupos parlamentarios en proporción a la importancia numérica de aquellos en la cámara.

Las comisiones se clasifican en permanentes y no permanentes. Las primeras son las establecidas en una norma y están encargadas del estudio de las materias y proyectos de ley sometidas a su conocimiento, mientras que las no permanentes desaparecen en el momento en que realizan el trabajo encomendado y, en todo caso, al final de la legislatura. Dentro de estas últimas destacan las comisiones de investigación, encargadas de elaborar un plan de trabajo determinado y las comisiones mixtas, designadas para el estudio de una materia de interés común para el Senado y el Congreso. En lo referente a las comisiones permanentes, éstas pueden ser legislativas o no legislativas.

Para realizar su función de control, las comisiones tienen competencia para obtener información y documentación que precisen del gobierno y de las administraciones públicas, la presencia ante ellas de los miembros del gobierno, de autoridades y funcionarios públicos. Con la finalidad de conseguir la información necesaria, las comisiones cuentan con otros mecanismos o instrumentos de control como las preguntas y proposiciones no de ley.

b. Las comisiones de control parlamentario de las radios y televisiones públicas en España

La constitucionalización del control sobre los medios de comunicación social propiedad del Estado tal y como señala el artículo 20.3 de la Constitución española (“la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado y de cualquier ente público”) supuso no solo una novedad en España, sino también en el derecho comparado.

El desarrollo de este precepto constitucional tuvo lugar en 1980 con la publicación de la Ley 4/1980, de Estatuto de la Radio y la Televisión, actualmente

derogada. Esta norma que regulaba el funcionamiento de Radio Televisión Española, señalaba en su artículo 26 que sería creada “una comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados de conformidad con lo que disponga el reglamento de la Cámara. Esta comisión ejercerá el control de la actuación de RNE, RCE y TVE de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios”.

A pesar de que la Ley 4/1980 fue derogada a nivel estatal con la publicación de la Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal que cambia sustancialmente el significado de este control parlamentario y plenamente por la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, es importante comentar su regulación para conocer la evolución de la comisión de control de la radio televisión pública estatal.

En primer lugar, el artículo 26 del Estatuto de la Radio y la Televisión, citado más arriba, detalla de forma concreta la manera en que tiene que realizarse el control parlamentario previsto en el artículo 20.3 de la Constitución Española a través de una comisión, quedando excluidas de esta forma otras posibilidades de fiscalización.

Además, especifica que esa comisión será constituida en el Congreso de los Diputados, dejando fuera del control a la Cámara Alta o Senado. Finalmente, remite ese control, solo y exclusivamente a la actuación de las tres sociedades que componían Radio Televisión Española (RNE, RCE y TVE) evitando la fiscalización del ente público propiamente dicho.

Lo más criticable de este artículo es el hecho de configurar el control parlamentario de la radio televisión pública estatal únicamente a través de un comisión en el Congreso. “No tiene ningún sentido en una materia como esta en la que tal fácilmente puede incidirse de manera discriminatoria o lesiva sobre intereses provinciales o regionales” (GARRORENA Y MONTORO, 1990: 114).

La Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal cambia este panorama introduciendo un artículo 39 muy diferente al artículo 26 de la anterior legislación:

Las Cortes Generales ejercerán el control parlamentario sobre la actuación de la corporación y sus sociedades, velando especialmente por el cumplimiento de las funciones de servicio público encomendadas. Para tal efecto, la Corporación RTVE remitirá con carácter anual a las Cortes Generales un informe referido a la ejecución

del contrato-programa y del mandato-marco y una memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público encomendada, referido al conjunto de sus actividades, programación, servicios y emisiones (art. 39 de la Ley 17/2006).

Se extiende así el control ejercido por las Cortes Generales tanto a la corporación estatal como a sus sociedades. La mayoría de las normas reguladoras de las radios y televisiones públicas autonómicas han regulado también este control parlamentario tal y como se aprecia en la tabla 1.

Radios y televisiones públicas	Tipo de comisión previsto en la ley	Formas de control previstas en la ley	Objeto de control previsto en la ley
CRTVE	Mixta	Cortes Generales	Corporación y sociedades
CCMA	Permanente no legislativa	Comisión parlamentaria	Prestación del servicio público, director de la CCMA, directores generales, consejeros delegados, cargos directivos de las empresas filiales y presidente de la CCMA
RTVA	Permanente no legislativa	Comisión parlamentaria	RTVA y sus filiales
EPRTVIB	Permanente no legislativa	Comisión	Ente público y sociedades filiales
CRTVG	Permanente no legislativa	Comisión permanente de control	Gestión y cumplimiento de la función de servicio público de CRTVG
EITB	Permanente no legislativa	Comisión parlamentaria	Sociedades públicas
RTVM	Permanente no legislativa	Comisión parlamentaria	--
RTVV	Permanente no legislativa	Comisión permanente no legislativa	RTVV y sus sociedades
RTVC	Permanente no legislativa	Comisión parlamentaria de control	RTVC y sus sociedades
CEXMA	--	Comisión	Compañía y sus sociedades filiales
RTVCM	--	Comisión	Ente público y sus sociedades
RTRM	--	Comisión	Empresa pública

RTPA	Permanente no legislativa	Comisión permanente no legislativa	Ente público y sus sociedades gestoras y filiales
CARTV	--	Comisión	CARTV y sus sociedades

Tabla 1. Comisiones de control parlamentario de las radios y televisiones públicas en España a nivel estatal y autonómico
Fuente. Elaboración propia

A pesar de ello, no existe un patrón común en las diferentes leyes autonómicas, destacando en especial las distinciones relativas al objeto de control previsto normativamente. Si bien la mayoría tiene como objeto la fiscalización del ente público audiovisual correspondiente y sus sociedades tal y como lo hace el artículo 39 de la Ley 17/2006 para la comisión de control de CRTVE, otras van más lejos e incluyen la fiscalización sobre la función de servicio público (comisión de control de CRTVG) o incluso a los altos cargos de la corporación pública (comisión de control de CCMA).

Funcionamiento y eficacia de las comisiones de control parlamentario de la radio televisión pública en España

a. El primer modelo

El primer modelo de radios y televisiones públicas en España, de acuerdo con los criterios de esta investigación, está formado por aquellos medios localizados en comunidades autónomas en donde como complemento a las comisiones de control parlamentario existen autoridades audiovisuales independientes para el control externo de las radios y televisiones públicas. Es el caso de Cataluña y Andalucía las únicas dos comunidades en España en donde existen este tipo de organismos de lo audiovisual.

	Nº de intervenciones	Participación		Tipo de mecanismos de control			Contenido	
		Gobierno	Oposición	Preguntas	Solicitud de comparencias	Proposiciones no de ley	Control sobre servicio público	Control sobre gestión económica
Comisión de CCRTV(2003-2006)	187	52,35%	47,7%	97,9%	0%	2,1%	66,9%	33,1%

Comisión de CCMA (2006-2010)	431	52,2%	47,8%	100%	0%	0%	66,1%	33,9%
Comisión de RTVA (2004-2008)	87	64,4%	35,6%	23%	67,8%	9,2%	67,8%	32,2%
Comisión de RTVA (2008-2012)	80	50%	50%	53,7%	35%	11,2%	55%	45%

Tabla 2. Funcionamiento de las comisiones de control de las radios y televisiones públicas en las comunidades con autoridades audiovisuales independientes

Fuente. Elaboración propia

En las comisiones de control parlamentario de este modelo se observa, durante el período analizado, una supremacía de las intervenciones de los grupos parlamentarios que están en el gobierno⁴ frente a la participación de la oposición (ver tabla 2). Se produce, por lo tanto, una disminución del control, ya que cuando interviene el gobierno lo hace, en la mayoría de las ocasiones, para alabar la gestión o funcionamiento de los medios públicos en lugar de para ejercer un verdadero control, siendo la oposición los que verdaderamente pueden llevar a cabo una óptima fiscalización, tal y como señala Fernando Luna (2007: 48).

Sin embargo, este hándicap se refuerza con un número de intervenciones bastante elevado y con la existencia paralela de autoridades audiovisuales independientes, órganos que, en teoría de forma autónoma controlan el funcionamiento de las radios y televisiones de estas dos comunidades.

En cuanto a los mecanismos utilizados por las comisiones de control parlamentario dominan las preguntas con la excepción de la comisión de control de RTVA en el período 2004-2008 donde abundan las solicitudes de comparencias del director general sobre el resto de los mecanismos de control. En todas las comisiones analizadas predominan los contenidos de control sobre el servicio público (relacionados con programación, objetivos, finalidad, independencia...) y no los relativos a la gestión económica (sobre todo relacionados con los presupuestos y gestión económica).

⁴ En Cataluña en las dos legislaturas analizadas gobierna el tripartito formado por Partit del Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya Verds. En Andalucía tampoco cambia el signo político en los dos períodos analizados en los que consigue mayoría absoluta el Partido Socialista de Andalucía.

b. El segundo modelo

El segundo modelo de radios y televisiones públicas está formado por aquellos medios que están en comunidades en donde si bien no existen autoridades audiovisuales independientes, sí está prevista su creación en una norma. Es el caso de CRTVE a nivel estatal y de las comunidades autónomas de Islas Baleares, Galicia, Canarias⁵ y Valencia. En las comisiones de control parlamentario de las radios y televisiones públicas de este modelo se observa, a diferencia de lo que ocurría en el primer grupo, un predominio de las intervenciones por parte de los grupos parlamentarios que forman la oposición. De hecho, en el caso valenciano no interviene el gobierno en ninguna de las sesiones analizadas.

En Baleares y Galicia, las dos comunidades de este grupo en donde cambia el signo político del gobierno en las dos legislaturas analizadas, se comprueba que siempre es la oposición la que interviene en mayor medida, independientemente de su signo político. Así, en el caso de Galicia cuando gobierna el bipartito Partido Socialista de Galicia – Bloque Nacionalista de Galicia es el Partido Popular de Galicia el que ejerce un mayor control. Sin embargo, cuando en el siguiente período son los populares los que obtienen mayoría absoluta, domina el control ejercido por el bipartito.

En Baleares, ocurre lo mismo y así cuando gobierna el Partit Popular de les Illes Balears junto con el apoyo de la Agrupació Independent Popular de Formentera domina la fiscalización de la oposición, mientras que cuando en la legislatura siguiente accede al gobierno autonómico el tripartito formado por el Partit Socialista, Bloc Per Mallorca y Unió Mallorquina, estos intervienen un menor número de veces.

Nº de intervenciones	Participación		Tipo de mecanismos de control			Contenido	
	Gobierno	Oposición	Preguntas / Interpelaciones	Solicitud de comparencias	Proposiciones no de ley	Control sobre servicio público	Control sobre gestión económica

⁵ No fue posible analizar la comisión de control de la radio televisión pública de Canarias por no estar publicadas en la web las sesiones en el momento de realizar la investigación.

Comisión de RTVE (2004-2008)	568	41,7%	58,3%	90,3%	1,9%	7,7%	60%	40%
Comisión de RTVE (2008-2012)	309	39,2%	60,8%	95,8%	0%	4,2%	50,5%	49,5%
Comisión de EPRTVIB (2003-2007)	169	47,9%	52,1%	98,8%	1,2%	0%	66,3%	33,7%
Comisión de EPRTVIB (2003-2011)	111	38,7%	61,3%	98,2%	1,8%	0%	36%	64%
Comisión de CRTVG (2005-2009)	81	24,7%	75,3%	98,8%	1,2%	0%	71,6%	28,4%
Comisión de CRTVG (2009-2013)	9	22,2%	77,8%	100%	0%	0%	77,8%	22,2%
Comisión de RTVV (2003-2007)	11	0%	100%	9,1%	81,8%	9,1%	54,5%	45,4%
Comisión de RTVV (2007-2011)	21	0%	100%	14,3%	80,9%	4,8%	28,6%	71,4%

Tabla 3. Funcionamiento de las comisiones de control de las radios y televisiones públicas en las comunidades con previsión de creación autoridades audiovisuales independientes⁶

Fuente. Elaboración propia

En lo referente al tipo de mecanismos de control dominan las preguntas sobre el resto, exceptuando el caso valenciano. En este modelo también abundan, con pequeñas excepciones el control sobre el servicio público y no el relativo a la gestión económica.

Si se tiene en cuenta que es la oposición la que realiza un mayor control, en este caso hay una mayor fiscalización al compararlo con el primer modelo de comisiones

⁶ Se incluye en este grupo la comisión de control parlamentario de RTVE ya que a nivel estatal no existe autoridad audiovisual independiente aunque está prevista su creación en la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual.

analizadas. Además el número de intervenciones de los distintos grupos parlamentarios es bastante elevado, salvo en el caso de las comisiones que controlan CRTVG y RTVV.

c. El tercer modelo

Finalmente, el tercer modelo de radios y televisiones públicas está formado por aquellos medios que están en comunidades en donde no existen autoridades audiovisuales y no está prevista su creación en ninguna norma. Integran este grupo País Vasco, Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia, Aragón y Asturias⁷.

	Nº de intervenciones	Participación		Tipo de mecanismos de control			Contenido	
		Gobierno	Oposición	Preguntas / Interpelaciones	Solicitud de comparecencias	Proposiciones no de ley	Control sobre servicio público	Control sobre gestión económica
Comisión de EITB (2005-2009)	12	58,3%	41,7%	0%	58,3%	41,7%	58,3%	41,7%
Comisión de EITB (2009-2013)	20	10%	90%	65%	20%	15%	50%	50%
Comisión RTVM (2003-2007)	49	30,6%	69,4%	0%	100%	0%	51%	49%
Comisión de RTVM (2007-2011)	29	3,4%	96,6%	0%	100%	0%	37,9%	62,1%
Comisión de CEXMA (2003-2007)	5	0%	100%	0%	100%	0%	40%	0%
Comisión de CEXMA (2007-2011)	7	0%	100%	0%	100%	0%	57,1%	42,8%
Comisión de RTPA (2003-2007)	7	0%	100%	0%	100%	0%	28,6%	71,4%
Comisión de RTPA (2007-2011)	3	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%

⁷ No fue posible analizar las comisiones de control de las radios y televisiones públicas de Castilla-La Mancha, Murcia y Aragón por no estar publicadas en la web las sesiones en el momento de realizar la investigación.

Tabla 4. Funcionamiento de las comisiones de control de las radios y televisiones en comunidades sin previsión de creación de autoridades audiovisuales independientes
Fuente. Elaboración propia

En las comisiones de control de este grupo se observa, en general, una disminución de la actividad de control ya que decrece el número de intervenciones de los grupos parlamentarios si lo comparamos con los otros dos modelos. Se concluye, por lo tanto, que estas son las radios y televisiones públicas con un control externo más deturpado ya que, por un lado, las comisiones de control realizan su función de fiscalización ocasionalmente, y no tienen ni está prevista en ninguna norma la creación de autoridades audiovisuales independientes.

En la mayoría de las ocasiones dominan las intervenciones de los grupos que forman la oposición, con excepción de la comisión de control de EITB durante el período 2005-2009 y destaca la abundancia de solicitudes de comparencias sobre el resto de los mecanismos empleados. Hay un equilibrio entre control sobre el servicio público y sobre la gestión económica si bien con un leve predominio del primero.

Conclusiones

Los medios de comunicación, en especial los de titularidad pública, deben garantizar en una sociedad democrática el acceso a la información de todos los ciudadanos, con la finalidad de que la sociedad pueda conocer las diferentes opciones existentes y así elegir libremente. En la actualidad, el sector audiovisual está experimentando un proceso de continua expansión, debido fundamentalmente a los cambios tecnológicos y a su creciente liberalización. En este contexto, el rol de la radio televisión pública como garante del acceso de una información libre y plural es más importante que nunca.

Para la consecución de este objetivo es necesaria una fiscalización que garantice el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación. Este control se materializa en la Constitución Española y en la mayoría de las normas de desarrollo de las radios y televisiones públicas, estatal y autonómicas, a través de comisiones de control parlamentario. Estos órganos se consideran fundamentales para legitimar la función de control de los representantes del pueblo.

El papel que juega la oposición en éstas es fundamental, dado que en la mayoría de las ocasiones la fiscalización del gobierno se queda en meras alabanzas sobre el funcionamiento de los organismos públicos convirtiendo las correspondientes comisiones en meros escenarios de debate partidista⁸.

Su carácter político es motivo para que una gran parte de la doctrina considere que este control no sea independiente y por lo tanto no se considere lo suficientemente eficaz. En palabras de Carniel Bugs (2009:273) “los mecanismos que visan la independencia de los organismos reguladores ganan legitimidad y conforman una tendencia entre países democráticos”. Esta situación abre el debate sobre la necesidad o no de crear autoridades audiovisuales independientes que completen este tipo de control.

En España, en la actualidad solo dos comunidades autónomas (Cataluña y Andalucía) disponen de una autoridad audiovisual independiente, si bien existen otras regiones en las que está prevista normativamente la creación de este tipo de organismos. Así, en las Islas Canarias fue aprobado un anteproyecto de ley que contempla la creación de un consejo audiovisual independiente y la disposición final primera de la Ley 4/2009, de Publicidad Institucional de Castilla y León señala que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta norma la Junta de Castilla y León remitirá a las Cortes un proyecto de ley para la creación de un consejo audiovisual. La Ley 2/2010, de la creación del Consejo Audiovisual de las Islas Baleares prevé la creación de una autoridad audiovisual en esta comunidad, al igual que lo hace la Ley 9/2011, de los medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia, para esta región. El nuevo Estatuto de Autonomía de Valencia (art. 56.3) también contempla una autoridad audiovisual independiente, aún no regulada en ninguna norma.

A nivel estatal la creación de un consejo audiovisual independiente ha sido motivo de debate a lo largo de las legislaturas por los distintos partidos políticos, propiciado, entre otras causas, por las continuas recomendaciones provenientes de la Unión Europea. Así el 20 de diciembre de 2000, el Comité de Ministros de los Estados

⁸ Para acceder a un análisis en profundidad sobre los debates políticos en las comisiones de control parlamentario de las radios y televisiones públicas en España ver LÓPEZ CEPEDA, A. (2011). Órganos de control y gestión de la radio televisión pública estatal y autonómica en España. **Tesis doctoral**. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.

miembros dictó la Recomendación relativa a la independencia y funciones de las autoridades reguladoras del sector de la radiodifusión, por la que se instaba a los países europeos a establecer autoridades independientes tanto de los poderes públicos y políticos como de las empresas privadas. En marzo de 2008, el Consejo de Europa publicó una declaración sobre estos organismos, recuperando la recomendación anterior.

Con anterioridad, en España durante el período 1992-1995, ya se había propuesto la creación, por iniciativa del Grupo Parlamentario Popular, de un Consejo Superior de Medios Audiovisuales en el seno de la Comisión Especial sobre los Contenidos Televisivos creada en el Senado. La iniciativa fue aceptada por todas las fuerzas políticas y aprobada en el Senado en 1995. Sin embargo, la legislatura finalizó sin poner en marcha este consejo.

La Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal señala que le corresponde a la autoridad audiovisual la supervisión del cumplimiento de la misión de servicio público de radio y televisión por parte de la CRTVE.

La Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual prevé la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales como autoridad independiente supervisora y reguladora de la actividad de los medios de titularidad del Estado o de los que estén bajo su competencia, presupuesto que, sin embargo, nunca ha llegado a materializarse.

Con el cambio de signo político en el gobierno español, tras las elecciones celebradas en 2011, el Partido Popular ha presentado un anteproyecto de Ley que si llega a ser aprobado supondrá la creación de una Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que centralice las tareas que en la actualidad desempeñan varios reguladores sectoriales, entre ellas las competencias audiovisuales del nonato CEMA. Esta previsión ha reabierto de nuevo el debate sobre la necesidad de constituir una autoridad audiovisual estatal independiente en España y, fundamentalmente de cómo debe estructurarse y de qué características debe presentar⁹.

⁹ En términos generales, podría decirse que sería necesario que sus miembros fueran elegidos por mayorías parlamentarias reforzadas por períodos superiores al de la legislatura. Igualmente deberían presentar una óptima cualificación sin vinculaciones partidistas, al menos, simultáneas al ejercicio de sus funciones en el órgano de control correspondiente. Finalmente, y para reforzar estos principios la transparencia de su funcionamiento, control y competencias sería un valor ineludible e indiscutible.

El análisis de esta investigación precisamente diferenció tres modelos de radios y televisiones en función de la existencia paralela en cada comunidad autónoma de autoridades audiovisuales independientes.

Los resultados demuestran que en las dos únicas comunidades en donde existe una autoridad audiovisual independiente (Cataluña y Andalucía) son en las que hay un menor control de la oposición en las comisiones de control parlamentario.

En el resto de las comisiones analizadas (en las comunidades donde aún no hay autoridades audiovisuales independientes) dominan, por el contrario, las intervenciones de los grupos parlamentarios minoritarios y de la oposición frente a la actuación del gobierno. Sin embargo, este control es más un espejismo que una realidad. Al analizar en profundidad los datos se observa que, en la mayoría de las ocasiones, cuando hay un incremento porcentual de los mecanismos de control de la oposición, decrece el número de intervenciones y por la tanto la efectividad de la fiscalización.

En concreto, las comisiones del tercer modelo (en aquellas comunidades en donde no existe una autoridad audiovisual independiente ni hay previsiones normativas para su creación) son, en este sentido, las más viciadas porque apenas hay intervenciones de los grupos parlamentarios, ya sean mayoritarios o minoritarios.

En lo referente al tipo de mecanismos utilizados se observa un dominio de las preguntas y de las comparencias, en especial, de los directores. Estos dos mecanismos igualmente reafirman la ineficacia de las comisiones de control porque en la mayoría de las ocasiones no consiguen más que superfluas explicaciones del compareciente. Las proposiciones no de ley se perfilan ineficaces en el sentido de que apenas son utilizadas.

Finalmente, hay un predominio de los contenidos de control de servicio público frente a los de gestión económica, algo sorprendente atendiendo la crisis económica que asola España desde hace varios años y que está afectando en grandes dimensiones a las entidades de carácter público.

En términos generales se observa que el control de las comisiones de control parlamentario no es del todo eficiente. La mayor parte de la doctrina considera que si el control parlamentario no es ejercido por los grupos minoritarios o por la oposición no hay una verdadera fiscalización. Sin embargo, esta investigación demuestra que el control de la oposición en las comisiones analizadas tampoco es del todo eficaz ya que en aquellos supuestos en los que el gobierno deja paso a la oposición, ésta apenas interviene. Una solución a este problema, señalada por Ramón Zallo, sería la posibilidad

de limitar las funciones de estos órganos únicamente a controlar los presupuestos de las entidades públicas (LÓPEZ CEPEDA, 2011: 608).

Se evidencia, por lo tanto, la necesidad de crear autoridades audiovisuales independientes, tanto a nivel estatal como en cada comunidad autónoma, que de forma paralela a las comisiones de control parlamentario completen su actuación. España sigue siendo el único país de la Unión Europea que no cuenta con este tipo de autoridad.

De esta manera, el control externo de las radios y televisiones públicas en España estaría basado en dos pilares. Por un lado, las comisiones de control parlamentario podrían reconvertirse en órganos de control presupuestario. De este modo, al limitar sus competencias a la fiscalización económica no se entraría constantemente en debates políticos por parte de los grupos parlamentarios.

Por otra parte, los consejos audiovisuales independientes llevarían a cabo una verdadera función de control y fiscalización del servicio público de los medios audiovisuales con verdaderas competencias sancionadoras.

El recurso a la lucha contra la censura como presupuesto para la no creación de las autoridades audiovisuales independientes no es sostenible en sociedades democráticas en donde existe un ordenamiento jurídico que debe ser controlado y ejecutado por organismos independientes en pro de la defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

Referencias

ABREU SACRAMENTO, José Pablo. El control parlamentario a través de las comisiones de control, **Cuestiones Constitucionales**, n. 18, p. 3-38, 2008.

ARAGÓN REYES, Manuel. **Constitución, democracia y control**. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

BUSTAMANTE RAMÍREZ, Enrique. Un auténtico servicio público garantizado por el Consejo Audiovisual, **Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación**, n. 68, p. 106-108, 2006.

CAMPOS FREIRE, Francisco. La nueva directiva europea sobre los medios audiovisuales remueve el mapa de la televisión, **Icono 14**, n. 9, p. 1-33, 2007.

CARNIEL BUGS, Ricardo. Las actuaciones de Organismos Independientes en la regulación de los medios audiovisuales públicos: los casos de Reino Unido y España. In: **Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la**

Administración (AECPA): Democracia y buen Gobierno. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, p. 255-273, 2009.

FERNANDO LUNA, Eduardo. **Congreso y control. Hacienda pública, responsabilidad política, estados de emergencia, relaciones internacionales y acuerdos.** Mendoza, Jurídicas Cuyo, 2007.

GARCÍA CASTILLEJO, Ángel. Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España, **Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación**, n. 68, p. 61-71, 2006.

GARRORENA MORALES, Ángel y MONTORO FRAGUAS, Antonio. La Comisión del Congreso para el control de la radiotelevisión pública en España. **Anuario de derecho constitucional y parlamentarios**, n. 2, p. 95-140, 1990.

LÓPEZ CEPEDA, Ana María. Órganos de control y gestión de la radio televisión pública estatal y autonómica en España. **Tesis doctoral.** Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2011.

NAVARRO MARCHANTE, Vicente. Los Consejos Audiovisuales Autonómicos: Reflexiones en torno a algunos de los principales aspectos conflictivos. In: GARCÍA ROCA, Francisco Javier (org.); ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (org.), (2010) **Treinta años de constitución**, Toledo, Tirant Lo Blanch, 2010.

ZALLO ELGUEZABAL, Ramón. Dos modelos opuestos. Consejos del Audiovisual en las Comunidades Autónomas. **Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación**, n.68, p. 78-89, 2006.

_____. La política de comunicación audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal, **Revista Latina de Comunicación Social**, n. 65, p. 14-29, 2010.