

# Debilidades y oportunidades del plan de medios del Gobierno

En el **Plan de Acción por la Democracia** plantea el Gobierno cuatro líneas de actuación en torno a los medios de comunicación y a los periodistas: **transparencia, independencia, pluralismo y protección**. Nos encontramos ante un plan **extraordinariamente complejo** -con sus debilidades y sus oportunidades- que toca temas muy relevantes y sensibles y que reclama un gran consenso político ahora imposible de alcanzar. Ello no obsta para ir preparando el terreno y, si fuera posible, **concretar algunas de las prioridades**.

## ISABEL FERNÁNDEZ ALONSO

El Plan de Acción por la Democracia, presentado por los ministros Bolaños y Urtasun en rueda de prensa el pasado 17 de septiembre, consta de tres ejes orientados, respectivamente, a la ampliación y mejora de la calidad de la información gubernamental; al fortalecimiento de la transparencia, la pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo, y al reforzamiento de la transparencia del Poder Legislativo y del sistema electoral.

Sin duda, el primero y el último de estos ejes son de evidente interés para los periodistas, por cuanto persiguen un

incremento de las exigencias al Poder Ejecutivo en materia de transparencia y rendición de cuentas; y al Legislativo, que, de concretarse el plan, estaría obligado a organizar anualmente un debate sobre el estado de la nación y a reforzar las medidas en aras de que las declaraciones de bienes de los parlamentarios sean precisas. El tercer eje también incide en la normativa electoral (que habría de reformarse para garantizar la participación de los candidatos en los debates y la publicación de los microdatos de las encuestas), así como en el reforzamiento del régimen sancionador a los

partidos que no presenten sus cuentas de manera adecuada.

No obstante, es el segundo eje el que está claramente enfocado a los medios de comunicación, y a los periodistas, como actores clave para la articulación del debate democrático. En concreto, plantea el Gobierno cuatro líneas de actuación en torno a este eje: transparencia, independencia, pluralismo y protección.

Con respecto a la primera línea (transparencia), anuncia la creación de un registro de medios, gestionado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en el que se recojan datos sobre la propiedad y la inversión publicitaria que reciben. En relación con esta línea, el Ejecutivo también apuesta por obligar a las Administraciones a publicar anualmente los datos sobre publicidad institucional; y por reformar la ley que regula esta materia para introducir criterios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación en su asignación, y para establecer un sistema de medición de audiencias fiable. Finalmente, añade que, al contratar las campañas institucionales, se pretenden establecer medidas de apoyo a los medios que utilicen íntegramente lenguas oficiales diferentes del español.

Con respecto a la segunda línea (independencia), el plan contempla la elaboración de una ley que regule el secreto profesional de los periodistas; la trasposición de la directiva anti-SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation), obligada por nuestra pertenencia a

la Unión Europea; la reforma del artículo 36.23 de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (relativo al uso de imágenes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado); el refuerzo de la autorregulación, y la fijación de límites a la financiación pública de los medios.

Es inevitable preguntarse si una iniciativa de este calado no debería ser producto de una profunda reflexión

Con respecto a la tercera línea (pluralismo), el Gobierno pretende revisar la normativa sobre concentración de medios.

Y con respecto a la cuarta línea (protección), señala como objetivos la aprobación de una estrategia nacional contra la desinformación; la reforma de las leyes reguladoras de la protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (1/1982), y del derecho de rectificación (2/1984); la reforma del Código Penal en lo que toca a delitos que limitan la libertad de expresión (cita únicamente los que afectan a instituciones del Estado o sentimientos religiosos) para adaptarlos a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH); el impulso de un programa de ayudas, dotado con 100 millones de euros, para promover la digitalización; la ampliación de competencias de la CNMC, y la creación de

una comisión sobre desinformación en el Congreso.

### **Debilidades del plan**

El documento elaborado por Moncloa es cuestionable, en primer lugar, por su falta de precisión. Se limita a enumerar iniciativas, que en buena parte implican complejas reformas legales, sin argumentar apenas (más allá de las continuas remisiones al Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación) por qué son necesarias y menos aún el contenido concreto de las mismas. Las evasivas ante la batería de preguntas formuladas por los periodistas en la rueda de prensa en que se presentó corroboran la impresión que produce el texto. Es el caso de las palabras con que respondía el ministro Bolaños a Fernando Garea: “Ha hecho algunas otras preguntas muy de detalle... Eso no está en el Plan de Acción por la Democracia, porque, como usted comprenderá, de lo que se trata es de diseñar un plan, una hoja de ruta de cuáles son las medidas que desde el Gobierno entendemos que tenemos que aprobar. Yo le podría dar en algún caso alguna opinión casi personal; desde luego, no todavía consolidada como para llevar a un texto legal...”.

Otra cuestión que llama la atención del plan, y que contribuye a explicar su endeblez, es el momento en que se plantea, de forma muy precipitada y coincidiendo con la publicación de una serie de informaciones que comprometen a la mujer del presidente. Es inevitable pre-

guntarse si una iniciativa de este calado no debería ser producto de una profunda reflexión, compartida con los actores implicados y plasmada en el programa electoral.

Asimismo, sorprende, y de forma muy notoria, que, al abordar la independencia de los medios de comunicación, y más teniendo en cuenta la relevancia que le otorga a este tema el citado reglamento europeo, no se haga ninguna referencia a los medios públicos. No se puede obviar lo dañada que está su credibilidad por la captura política de sus órganos de gobierno, tanto a escala estatal como autonómica.

Resulta realmente preocupante, no solo que no se mencione este asunto, sino porque, pocas semanas después de dar a conocer el plan, el Gobierno haya impulsado un real decreto ley (previsto constitucionalmente para circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad) que le permitirá controlar el Consejo de Administración de RTVE, repartiéndose las sillas con los partidos del denominado bloque de investidura. Se trata, además, de una reforma que emula la promovida por el PP en 2012, tan cuestionada y recurrida entonces (con razón y con éxito parcial) por el propio PSOE ante el Tribunal Constitucional. Todo ello sin olvidar el caso de la Agencia EFE (o la Agència Catalana de Notícies, en Cataluña), que no cuenta con una ley que regule su organización y funcionamiento, siendo el Gobierno el que designa a su presidente, como sucedió hace apenas un año con

Miguel Ángel Oliver. No deja de ser llamativo, en términos de independencia, que varios de los consejeros propuestos por el Congreso para RTVE (casos de Angélica Rubio, Sergi Sol y Esther de la Mata) y el propio Oliver hayan sido previamente responsables de comunicación de los partidos que los han propuesto.

Observo igualmente un hecho significativo que no puedo dejar de mencionar al analizar el plan: la falta de coherencia de algunas de las cuestiones nucleares que aborda con la praxis previa de los diferentes Ejecutivos de Sánchez. En particular, sorprende la centralidad que otorga a la transparencia de las Administraciones en materia de publicidad institucional, tanto en lo relativo a los criterios de planificación como a las cifras de contratación con los medios. Sorprende no porque no sea una cuestión importante, como más adelante comentaré, sino porque en los años que lleva gobernando Pedro Sánchez se aprecia la misma opacidad de siempre en esta materia (incluso cuando se han realizado preguntas al respecto en sede parlamentaria), siendo la Administración General del Estado la que, sin duda, más dinero maneja por este concepto. En concreto, si consideramos las previsiones relativas a publicidad comercial, se han presupuestado para este año casi 270 millones de euros.

También contrastan con el espíritu del plan las frecuentes comparecencias de miembros del Ejecutivo sin preguntas (o

con preguntas muy limitadas), reiteradamente denunciadas por medios y organizaciones profesionales, a las que se han sumado quejas por cuestiones como la discrecionalidad con la que se decide qué periodistas acompañan al presidente del Gobierno en sus viajes oficiales.

### **Oportunidades del plan**

No obstante, pese a todas las incoherencias subrayadas, no cabe duda de que el plan apunta temas que conviene abordar y que, de hacerlo adecuadamente, mejorarían las condiciones de la praxis profesional, la credibilidad de nuestros medios y, por consiguiente, la calidad del debate público.

Sorprende la centralidad que otorga a la transparencia de las Administraciones en materia de publicidad institucional

Por lo que respecta a la praxis profesional, parece más necesaria (y acorde con las prioridades del Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación) la regulación del secreto profesional que la reforma de las leyes orgánicas relativas al honor y al derecho de rectificación, aunque se habrían de valorar las propuestas concretas de reforma de estas normas por cuanto las transformaciones del sector son cierta-

mente muy notables desde principios de los 80.

El contenido del secreto profesional se ha ido plasmando en la jurisprudencia, pues, al tratarse de un derecho fundamental, es de aplicación directa, aunque no se haya regulado por ley (como mandata explícitamente el artículo 20.1.d de la Constitución). El Gobierno debería, por tanto, analizar toda esa jurisprudencia, que otorga una amplia protección a los periodistas para no revelar sus fuentes, a la hora de preparar un proyecto de ley orgánica que tendría que ser lógicamente consensuado con las organizaciones profesionales.

Del mismo modo, en colaboración con estas organizaciones y, desde luego, con los *fact checkers*, tecnológicas (Google, X, TikTok, Facebook) y empresas de medios, se deberían diseñar las estrategias de lucha contra la desinformación, que pasan, como señalaba recientemente una declaración del Club Abierto de Editores (CLABE), por la alfabetización mediática, digital y algorítmica. Esto sería mucho más eficaz que hacerlo en el marco de una comisión parlamentaria, una herramienta particularmente cuestionable en tiempos de tanta polarización política.

La misma polarización que probablemente impedirá el deseable consenso que debería presidir la tantas veces anunciada reforma del Código Penal, que, en los dos puntos que perfila el plan (eliminación de los delitos contra

las instituciones del Estado y contra los sentimientos religiosos), requiere, efectivamente, una adaptación a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

El punto realmente delicado es qué requisitos se habrían de fijar para que un medio sea incluido en este registro

Pero quiero detenerme en las iniciativas que apuntan a mejorar la credibilidad de los medios, el tema en el que más hincapié ha hecho el Gobierno a la hora de presentar su plan, incidiendo de forma machacona en su afán por combatir el fango y los denominados seudomedios, sin atreverse nunca a identificarlos.

Comparto plenamente la necesidad de transparencia en cuanto a la propiedad (para que el lector pueda identificar conflictos de intereses) y en cuanto a las transferencias de fondos públicos en concepto de publicidad institucional (para combatir la captura de los medios por el poder político). El asunto es cómo implementar estas iniciativas.

Por lo que se refiere a la propiedad, parece atinado ampliar las competencias de la CNMC para que sea este regulador, como sugiere el plan, el que se ocupe del registro de los diferentes medios. Por tanto, el actual Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación

Audiovisual (dependiente del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, y previsto en la Ley 13/2022 general de comunicación audiovisual), quedaría subsumido en uno nuevo, que contemplaría a la prensa, de papel y digital. Sería, asimismo, deseable que desde este registro se pudiera acceder con facilidad a los registros autonómicos.

El punto realmente delicado es qué requisitos se habrían de fijar para que un medio sea incluido en este registro. A mi modo de ver, deberían ser muy genéricos. Por ejemplo, mínimos de actualización de contenidos y de personal contratado. En todo caso, criterios claramente objetivables, máxime si la inscripción en este registro actúa como base para otorgar contratos públicos o credenciales para acceder a ruedas de prensa.

En cuanto a los datos que habrían de figurar en el registro, son adecuados los previstos en la referida Ley 13/2022. En particular, titulares de participaciones significativas y formas de contacto claras con los responsables de los medios. No se debería exigir a los ciudadanos disponer de certificado electrónico para acceder a esta información, y su presentación habría de ser clara y en un único formato, fácilmente tratable.

En cuanto a la publicidad institucional, sería acertado apostar por la doble publicidad de los datos (por parte de los medios y de las Administraciones), como parece indicar el plan. Pero no solo en lo que se refiere a este concepto,

sino a cualquier forma de transferencia de fondos públicos para medios de comunicación.

Por un lado, deberían figurar en el registro de la CNMC, y en los registros autonómicos, los ingresos que recibe cada medio de las diferentes Administraciones y entidades públicas, explicitando cada cantidad, la procedencia y el motivo.

Las campañas institucionales se habrían de planificar únicamente con criterios de eficiencia

Por otro lado, las Administraciones también deberían hacer pública esta información periódicamente y en idénticos formatos. Junto con la cuantía de los contratos, en la información publicitada por las Administraciones por lo que respecta a la publicidad institucional, deberían figurar los criterios de planificación.

Coincido, asimismo, en que es esencial avanzar hacia un sistema fiable de medición de las audiencias digitales, pero no regulado políticamente, sino fruto de acuerdos en el marco del sector y sometido, eso sí, a auditorías técnicas realmente independientes.

Considero inviables, sin embargo, dos aspectos del plan relativos a la transferencia de fondos públicos a las empresas mediáticas. Uno de ellos es el referido a priorizar, en la contratación de publici-

dad institucional, a los medios que utilizan íntegramente lenguas oficiales diferentes del español. Y el otro, el relativo a fijar límites a la financiación pública total de los medios.

Priorizar a los medios en función de la lengua implicaría pervertir el sentido de la publicidad institucional, cuyo objetivo debe ser transmitir a toda la ciudadanía (o a la implicada en un determinado asunto) información de interés público que, salvo campañas muy puntuales, no puede ser filtrada con criterios lingüísticos. Por este mismo motivo, la publicidad institucional no debería ser considerada, como sucede habitualmente, como una forma de subvención a los medios. Las campañas institucionales se habrían de planificar únicamente con criterios de eficiencia y no ser confundidas con las subvenciones, ideadas en los años de la crisis del petróleo para fomentar el pluralismo en el mercado mediático.

Por lo que respecta a fijar límites a la financiación de los medios, dada la complejidad administrativa del Estado, las tensiones competenciales existentes y la variedad de fórmulas de transferencia de fondos públicos, no veo cómo se podría impulsar una

medida así en el ámbito nacional.

En todo caso, estas iniciativas en materia de transparencia (de la propiedad y de la financiación pública), junto con las notables transformaciones tecnológicas que se observan en el sector comunicativo, obligan, efectivamente, a modificar las competencias de la CNMC. Esta circunstancia se podría aprovechar para asignarle la capacidad de otorgar licencias de radiodifusión sonora y de TDT de cobertura estatal y de autorizar negocios jurídicos como los alquileres de programas (sobre los que planea una absoluta opacidad) o la compraventa de estas licencias, tareas que ahora desempeña el Ejecutivo. También sería deseable fijar un sistema de designación de los consejeros del regulador que no dependiera, como sucede hoy, tan directamente del Gobierno de turno.

Nos encontramos, pues, ante un plan extraordinariamente complejo que toca temas muy relevantes y sensibles y que reclama, a mi modo de ver, un gran consenso político ahora imposible de alcanzar. Ello no obsta para ir preparando el terreno y, si fuera posible, concretar algunas de las prioridades. ■