

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

La regulación audiovisual en Polonia

Análisis de casos de la radiodifusión pública polaca
a partir de los cambios legislativos de 2015 y 2016

Autor: Álvaro Marcos Blanco

Dirección del TFG: Lorena R. Romero-Domínguez

Departamento de Periodismo II

Curso académico 2017/2018



RESUMEN

El presente trabajo es un recorrido sobre la situación de la regulación audiovisual en Polonia. Tratamos los acontecimientos recientes del país desde que en 2015 ganara las elecciones el partido nacionalista y conservador Ley y Justicia.

Para ello, hemos llevado a cabo un repaso del marco normativo en materia de regulación del audiovisual en la Unión Europea para compararlo posteriormente con lo que ocurre en Polonia. Finalmente, hemos seleccionado diversos casos de emisiones de la televisión pública polaca para tratar de esclarecer cómo han influido los cambios legislativos del gobierno de 2015 y 2016 sobre el funcionamiento de los medios audiovisuales y el comportamiento de los organismos reguladores.

PALABRAS CLAVE

Regulación audiovisual, KRRiT, tratamiento informativo, manipulación, nacionalismo.

ÍNDICE

BLOQUE I

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Antecedentes	6
1.2. Justificación de la investigación	7
1.3. Definición del objeto de estudio	8
1.4. Objetivos e hipótesis	8
2. METODOLOGÍA	9
2.1. La revisión bibliográfica como método de investigación	9
2.1.1. La fuente en la investigación bibliográfica	10
2.1.2. El proceso de análisis de la información	10
2.1.3. Los resultados de la revisión bibliográfica.....	10
2.2. La metodología de la revisión bibliográfica aplicada en la presente investigación	11
2.3. Corpus de trabajo	12
3. MARCO TEÓRICO	12
3.1. Regulación audiovisual en Europa.....	12
3.1.1. Justificación de la regulación	12
3.1.2. La política audiovisual europea: marco normativo aplicable.....	15
3.1.3. Ejemplos de regulación audiovisual en Europa	18
3.2. La regulación audiovisual en Polonia	23
3.2.1. Contexto político, social y cultural de Polonia	23
3.2.2. El sistema de medios en Polonia	25
3.2.3. El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (KRRiT) y los cambios legislativos de 2015 y 2016.	31
3.2.4. El nuevo Consejo Nacional de Medios.	38

3.2.5. La definición de “misión nacional” de los medios públicos y el sesgo conservador en la nueva ley.	41
---	----

BLOQUE II

4. ANÁLISIS	44
4.1. Caso del programa <i>Minęła dwudziesta</i> , del 22 de noviembre de 2015 (TVP). ...	44
4.2. Caso de los informativos <i>Wiadomości</i> (TVP).....	45
4.3. Caso del documental <i>Pucz</i> (TVP).	47
4.3. Caso del debate sobre la transición en Polonia y la membresía de la OTAN en el programa <i>Minęła dwudziesta</i> , del 4 de junio de 2016 (TVP).	48
4.4. Caso de la cobertura de la reunión entre Barack Obama y el Presidente Duda, del 8 de julio de 2016 (TVP y Polskie Radio).	50
4.6. Caso del programa <i>First Dates</i> (TVP).	52
4.7. Caso de la cobertura de las manifestaciones contra la reforma judicial, del 17 de julio de 2017 (TVP).	53
5. RESULTADOS Y CONCLUSIONES	54
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
7. ANEXOS.....	62
Anexo 1:.....	62

BLOQUE I

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes.

Polonia es un estado soberano de Europa donde actualmente viven 38 millones de personas. Es un país que hace menos de treinta años se encontraba abandonando el socialismo y la órbita soviética y continúa enfrentando a día de hoy muchos cambios a nivel político, social y económico. No es mera casualidad, por tanto, que el sector mediático y su situación sea un reflejo más de su complejo contexto.

Polonia fue un Estado socialista desde 1945 hasta 1989, cuando se denominaba *Polska Rzeczpospolita Ludowa* (República Popular de Polonia) y cuando el régimen cayó en dicho año, los cambios tocaron naturalmente el mundo de los medios de comunicación. La doctrina leninista de los medios tuvo que dar paso a la doctrina liberal al estilo de las democracias europeas, y los medios dejaron de ser meras herramientas propagandísticas del gobierno, comenzando un proceso de democratización y liberalización (Sajna, 2007).

Además, esta transición coincidió con el incesante desarrollo tecnológico que revolucionó el mundo de la comunicación, algo que diferencia el proceso de democratización del que vivieron otros países como España. Así, el cambio en Polonia fue mucho más rápido. Durante los años 80, la televisión hizo posible que el resto del mundo estuviera al tanto de la situación de los países del eje soviético y las nuevas tecnologías ofrecieron herramientas para burlar la censura gubernamental, de manera que los polacos, al igual que los países de su entorno, tuvieron la posibilidad de conocer lo que sucedía al otro lado, lo que contribuyó de manera notable a la toma de conciencia contra los gobiernos comunistas y dio munición a movimientos como *Solidaridad* (*Solidarność*) en su labor de oposición.

Como decíamos, la Constitución de 1997 estableció de manera definitiva la libertad de prensa, mediante el artículo 14. Asimismo, la Constitución polaca (CRP) determina un órgano de control de los medios de comunicación: el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, (KRRiT), creado previamente en 1992 y cuyo papel debía ser la defensa de la libertad de expresión, el derecho a la información y el interés público en la radio y la televisión, tal y como se establece en los artículos 213, 214 y 215:

ART. 213

1. El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión salvaguardará la libertad de expresión, el derecho a la información y el interés público de radiodifusión.

2. El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión dictará las normas y la adopción de acuerdos.

ART. 214

1. Los miembros del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión serán designados por el Sejm, el Senado y el Presidente de la República.

2. Ningún miembro del Consejo podrá pertenecer a un partido político, sindicato o realizar actividades públicas incompatibles con la naturaleza de su función.

ART. 215

La ley determinará las normas y procedimientos del Consejo, su organización y principios para la designación de sus miembros.

Como vemos, a diferencia del caso español, Polonia en su Constitución sí establece ya en su articulado un organismo específico encargado de regular la actividad de los medios audiovisuales. (CRP, 1997)

Actualmente, Polonia se encuentra en una deriva antidemocrática que Europa observa con preocupación. Junto a reformas en el ámbito judicial, así como en materia referente a libertades civiles, el gobierno de Prawa y Sprawiedliwość (Ley y Justicia, PiS) aprobó entre 2015 y 2016 una serie de reformas en materia de regulación del ente público audiovisual que otorga presuntamente un gran control al poder político y aleja a Polonia de los estándares europeos de regulación mediática. Sobre esto trabajaremos en los siguientes bloques.

1.2. Justificación de la investigación.

Esta investigación no sólo queda justificada por abordar la situación de los medios audiovisuales en un país como Polonia, sobre el que no hay apenas literatura científica al respecto, sino también porque podría decirse que las reformas realizadas en los últimos tres años han marcado un punto de inflexión en el modelo regulatorio del audiovisual polaco.

En el panorama político europeo actual, en el que durante los últimos años observamos cierta deriva autoritaria en algunos países como Hungría o la propia

Polonia, se hace especialmente necesario la puesta en valor de la calidad de los sistemas mediáticos y la existencia de autoridades independientes que garanticen los derechos fundamentales de las personas. Estos derechos son vulnerados en ocasiones por el desmedido e inadecuado control político sobre los medios públicos. Los organismos reguladores se encargan de salvaguardar los derechos individuales y la formación de una opinión pública verdaderamente libre, al margen de los intereses de los gobiernos.

Por tanto, los organismos reguladores resultan fundamentales para preservar el pluralismo informativo, condición indispensable para garantizar el sistema democrático.

Además de esto, la presencia de autoridades reguladoras en la mayoría de los países de la Unión Europea como el OFCOM en el Reino Unido, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) en Francia, el *Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten* (DLM) en Alemania, por mencionar algunos ejemplos, hace interesante ver cómo se configura el panorama de las autoridades de regulación en Europa, así como su funcionamiento y los límites de su eficacia, para ver hasta qué punto podrían aplicarse alguno de estos modelos en España, que no posee un organismo independiente de regulación como tal, sino un gran ente regulador de ámbitos diferentes, como veremos en el siguiente bloque.

1.3. Definición del objeto de estudio.

El objeto de estudio de esta investigación es el estado actual de la legislación polaca de regulación del audiovisual y cómo se adapta a los estándares europeos. Como estudio concreto, abordaremos algunos casos sucedidos en la televisión pública de Polonia desde 2015 para analizar la respuesta o falta de ella por parte del organismo regulador y las razones para ello.

1.4. Objetivos e hipótesis.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, el principal objetivo del trabajo es poner de manifiesto los perjuicios que han supuesto las reformas legislativas de 2015 y 2016 llevadas a cabo por el gobierno de PiS en la radiodifusión pública y cómo se ha comportado el organismo regulador, viendo cuál es su papel real en la regulación del

audiovisual y cómo influye la ideología del gobierno polaco en los contenidos y actuaciones de los diferentes actores del sistema mediático (directivos, periodistas y regulador).

Este objetivo conducirá inevitablemente a indagar sobre cómo funciona la regulación mediática en la Unión Europea, para pasar después a explicar en profundidad cómo funciona la regulación audiovisual en Polonia, especialmente tras los cambios iniciados en 2015.

Así, como respuesta a las cuestiones planteadas con los objetivos mencionados, podemos establecer las siguientes hipótesis que dan lugar a la investigación:

- La despolitización de los medios no sería la verdadera intención del gobierno de PiS al introducir las reformas, sino expandir el control del gobierno sobre los medios públicos a un nivel mayor.

- Estas leyes tendrían como uno de los objetivos principales la utilización partidista y propagandística de los medios públicos de radiodifusión por parte del gobierno.

- El gobierno de PiS ha elaborado leyes que chocan con los preceptos establecidos en las directivas y recomendaciones de las instituciones europeas en materia de regulación audiovisual.

2. METODOLOGÍA

La metodología que emplearemos para sacar las conclusiones de esta investigación consiste en la revisión bibliográfica y el estudio de casos determinados de la televisión pública polaca, atendiendo a su adaptación a los estándares de las normativas europeas, así como a las observaciones que haremos de las leyes adoptadas en los años recientes por el gobierno polaco.

2.1. La revisión bibliográfica como método de investigación.

Hemos considerado que la revisión bibliográfica es el método más adecuado para llevar a cabo esta investigación debido a la gran cantidad de información a tener en

cuenta, desde evolución histórica del problema hasta hemeroteca de noticias, artículos o vídeos, pasando por textos jurídicos y todo tipo de normativas a escala nacional (polaca) y europea. Para guiarnos en la definición del método, hemos consultado una publicación de Izaguirre, Rivera y Mustelier (2010).

Dichos autores explican que la revisión bibliográfica como método de investigación implica actividades de localización, búsqueda, identificación, selección, análisis crítico y descripción de la información existente sobre un problema de investigación. Se trata de reconstruir información relevante para un tema a partir de la búsqueda de fuentes.

2.1.1. La fuente en la investigación bibliográfica.

Al llevar a cabo una revisión bibliográfica, con respecto a su fuente es importante definir qué tipo de fuentes tenemos

A. Primarias: la que nos ofrecen datos de primera mano, como libros, publicaciones, monografías, documentos oficiales, investigaciones de expertos, etc.

B. Secundarias: aquella que nos dan información de primera mano ya procesada, como compilaciones, resúmenes, listados de referencias, es decir, de fuentes primarias, etc.

C. Terciarias: documentos que contienen nombres y títulos de otras fuentes primarias.

2.1.2. El proceso de análisis de la información.

Al investigar, buscamos y seleccionamos para elaborar un análisis crítico, mediante la descripción del problema, búsqueda de antecedentes, identificación del estado actual del problema y de las consecuencias que pueda estar teniendo en diversos ámbitos para tratar de llegar a unos resultados y conclusiones.

2.1.3. Los resultados de la revisión bibliográfica.

Como resultado de la investigación bibliográfica se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- A. Existe una teoría capaz de describir y explicar el problema objeto de la investigación
- B. Existen varias teorías demostradas y aplicables al problema.
- C. Las teorías existentes no expresan soluciones aplicables al problema de manera suficiente y se requieren de elementos teóricos generales y desarrollar una nueva teoría que dé solución o, al menos, una explicación al problema.

Una vez ejecutada toda la revisión bibliográfica, es necesario organizar los datos recogidos, analizarlos e integrarlos para señalar los puntos más relevantes y las contradicciones encontradas y concluir la revisión con un resumen del estado general de la investigación del problema. Es importante no introducir opiniones personales, ser objetivos y exactos y tener en cuenta que las hipótesis de las que parte el trabajo no se demuestran, sino que se sostienen en los hallazgos de la investigación.

2.2. La metodología de la revisión bibliográfica aplicada en la presente investigación.

En este trabajo de investigación, hemos decidido que el método más apropiado para llevarlo a cabo es la revisión bibliográfica y la selección de casos concretos de programas de la radiotelevisión pública polaca para su posterior análisis.

En primer lugar, tras escoger el objeto de la investigación, concluimos que era necesario recopilar y elaborar un marco teórico que nos permitiese poner en contexto el estado del problema. Para ello, se ha recogido una parte de la bibliografía existente sobre el tema. Por un lado, debíamos poner en claro lo que significa la regulación audiovisual, qué implica y cómo lo llevan a la práctica los países europeos. Por tanto, ha sido necesario investigar en materia de legislación europea sobre regulación audiovisual, establecer los distintos modelos regulatorios y compararlos con la situación en Polonia. Así, hemos considerado oportuno realizar un recorrido por la evolución legislativa del sector mediático audiovisual, centrándonos especialmente en los últimos tres años y qué implican esos cambios dentro del marco europeo.

Una vez elaborado este marco teórico, hemos decidido escoger una serie de casos concretos que tuvieron lugar en los medios públicos de Polonia, analizando lo sucedido, e identificando cómo han actuado los diferentes implicados (periodistas, directivos y ente regulador). Una vez obtenidos los primeros resultados, discutiremos cómo se adaptan los acontecimientos a la normativa europea en materia de regulación audiovisual.

2.3. Corpus de trabajo.

Creemos oportuno limitar el análisis únicamente a los canales de la radio y la televisión de ámbito público (desarrollados en el siguiente epígrafe), aunque algunos canales privados pueden ser mencionados si la información es relevante. Esta decisión viene motivada por el interés de constatar cómo los cambios legislativos llevados a cabo por el gobierno de Polonia han tenido una importante influencia en los medios audiovisuales estatales y cómo los organismos reguladores han actuado o no en este espacio.

Así, el corpus de nuestro trabajo está compuesto principalmente por piezas de TVN, principal integrante del ente público audiovisual. Nos centraremos de manera especial en informativos, debates y producciones propias de TVN.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Regulación audiovisual en Europa.

3.1.1. Justificación de la regulación.

Numerosos investigadores entienden como necesaria la regulación pública en los medios de comunicación. Rafael Bustos, profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca, considera justificada la regulación en la medida en que dichos medios desempeñan un papel fundamental en la vida pública, pues son el

vehículo para mantener algo esencial en la sociedad democrática: la opinión pública libre.

Ahora bien, este autor añade que cualquier intervención debe basarse en la no lesión de derechos fundamentales y “no debe olvidarse que los medios de comunicación han de ser independientes tanto de intereses privados como, sobre todo, de la influencia de los poderes públicos”, además de tener como objetivo esencial el desarrollo del derecho a transmitir información, es decir, garantizar esa opinión pública en libertad (1998).

Otros autores como Beatriz Belando¹ y Gonzalo Montiel², han insistido también en que la regulación del sector audiovisual forma parte de un proceso democratizador del espacio público con el fin de evitar la manipulación social en los procesos de difusión masiva de mensajes.³

A partir de aquí los poderes públicos se plantean los medios que tienen a su alcance para llevar a cabo esta tarea. Las instituciones europeas han desarrollado diversas recomendaciones y directivas (algunas de ellas las explicaremos en el siguiente punto) y las han trasladado a los distintos países para que estos adapten la legislación nacional a unos estándares mínimos.

Para llevar a cabo la normativa comunitaria, los Estados pueden recurrir a dos mecanismos de regulación para materializar el mandato europeo: la autorregulación y la correulación.

María Cristina Ferrer (2016) establece que la autorregulación es una herramienta útil para elevar el nivel ético y técnico de la actividad de los profesionales informativos y a la vez defenderse de un control gubernamental que pudiera restringir la libertad necesaria para ejercer su trabajo. Dicha herramienta puede desarrollarse de diferentes maneras. La más utilizada es la creación de organismos supervisores, en la que la mayoría de países creen haber encontrado la fórmula más correcta para encuadrar a los medios en su papel de servicio público. Sin embargo, Ferrer dice que la doctrina más solvente señala unos criterios para poder hablar de una práctica seria de la autorregulación de la actividad informativa:

¹ Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universitat de València- Estudi General. E-mail: Beatriz.Belando@uv.es.

² Profesor Asociado. Departamento de Filosofía y Sociología. Universitat Jaume I de Castelló. E-mail: gmontiel@fis.uji.es.

³ Para más información: https://elpais.com/sociedad/2013/11/26/actualidad/1385489735_160991.html

- Los organismos de autorregulación deben desarrollarse en un clima de libertad, es decir, en una sociedad democrática.

- La creación de estos organismos debe ser voluntaria, esto es, que no se obligue a los profesionales de la información a su implantación.

Con respecto a esto último, así lo establece el Acuerdo Interinstitucional *Legislar Mejor*, firmado por el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea el 13 de abril de 2016, con el fin de mejorar la elaboración y la aplicación de la legislación europea en materia informativa. En este documento, se define la autorregulación como “la posibilidad de que los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones adopten para sí directrices comunes de ámbito europeo (en particular códigos de conducta o acuerdos sectoriales)” (2016, p. 3)

Como vemos, el texto habla de “posibilidad”, nunca de imperativo, por tanto, la autorregulación es voluntaria y, además, no implica ningún acto legislativo, excepto que, si se hace, sea en el marco de la normativa jurídica vigente.

La corregulación es tratada también en el Acuerdo, que la define como “el mecanismo por el que un acto legislativo comunitario habilita para la realización de los objetivos definidos por la autoridad legislativa a partes interesadas reconocidas en el ámbito de que se trate (en particular, los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones)” (2016, p. 3).

En algunos países Europeos como Holanda o Francia, la corregulación funciona especialmente en el campo de la publicidad y la protección de los menores, tal y como señala el *Estudio sobre las medidas de corregulación en el sector de los medios de comunicación* (2006), realizado por el Hans-Bredow-Institute for Media Research de la Universidad de Hamburgo, por encargo de la Comisión Europea con motivo de la revisión de la Directiva “Televisión Sin Fronteras”.

Sea cual sea el tipo de regulación empleada, parece existir un consenso entre autores que justifican su existencia y las propias instituciones europeas recomiendan a sus países recurrir a estos mecanismos regulatorios. Así, se han desarrollado directivas y recomendaciones por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa que vamos a ver de manera sintética a continuación, seleccionando como ejemplo la normativa de algunos países para compararla posteriormente con el caso polaco.

3.1.2. La política audiovisual europea: marco normativo aplicable.

En pleno proceso de integración europea, con la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE), por primera vez el sector audiovisual tuvo mención explícita en la normativa comunitaria, concretamente en el artículo 128: “La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre los Estados miembros (...) apoyará y complementará la acción de éstos en los siguientes campos: (...) la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual”.

En 1997, con la reforma del TUE, se incluyó un anexo con diferentes protocolos, como el “Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros”, en el que se reconoce la legitimidad del servicio público de radio y televisión para satisfacer necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad, además de la necesidad del pluralismo de los medios.

Para aplicar las políticas europeas en materia audiovisual, las diferentes instituciones cuentan con instrumentos jurídicos diversos: directivas, cuyo principal fin es armonizar la legislación de los diferentes estados miembros, y otras herramientas que vienen recogidas en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE, como Recomendaciones, a las que nos referiremos más adelante:

“Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes”. (Art. 288 TFUE/2012)

En primer lugar, nos remontamos a finales de la década de 1980, cuando se publicó la 89/552/CCE, denominada “Directiva sobre Televisión Sin Fronteras” (TSF), que constituyó una referencia normativa unitaria para los distintos países de la Unión

Europea, los cuales fueron realizando la transposición a sus ordenamientos jurídicos durante la década de los 90.

Más recientemente, podemos destacar la Directiva “Servicios de Medios Audiovisuales Sin Fronteras”. Adoptada el 11 de junio de 2007, establece una normativa más flexible en materia de regulación de la publicidad, fomentando la autorregulación y la corregulación, además de poner en valor la diversidad cultural mediante el establecimiento de cuotas y también medidas para fomentar el pluralismo en los medios de comunicación.

La Directiva “Servicios de Comunicación Audiovisual” del año 2010 está basada en la creación de un espacio abierto, sin fronteras interiores para los contenidos audiovisuales, con la misión de establecer unos estándares comunes en materias de interés público como la protección de los menores y de la dignidad humana. Esta directiva da un paso adelante, con el objetivo de eliminar barreras legales a las transmisiones audiovisuales entre los Estados, considerándolas como un elemento más del mercado común en construcción (Carniel, 2012) y fomentar una mayor cohesión entre los Estados miembros, a los que se exhorta a establecer normas que aborden estos ámbitos en los medios de comunicación audiovisual.

En cuanto a Recomendaciones, el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo han emitido multitud de ellas, de las cuales vamos a hacer hincapié en aquellas referentes a la garantía de la independencia y gobernanza de los servicios públicos de radiodifusión y sobre los organismos reguladores del audiovisual.

El 11 de septiembre 1996, el Consejo adoptó la Recomendación relativa a la garantía de independencia de los medios públicos de radiodifusión, donde se contemplan asuntos tales como los consejos de administración de estos medios, instando a los gobiernos a establecer marcos legales adecuados para que puedan desarrollar sus funciones, cumpliendo siempre con el interés general, evitando interferencias políticas y definiendo claramente las competencias de las instituciones (medios y entes reguladores)⁴.

Ya en el año 2007, el Consejo adoptó una Recomendación relativa al pluralismo y la diversidad de los contenidos audiovisuales⁵, donde abordan asuntos como el de la propiedad, recomendando a los gobiernos que eviten la concentración de la estructura

⁴ Puede consultarse el documento completo en <https://rm.coe.int/168050c770>

⁵ Puede consultarse el documento completo en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

mediática en pocas manos. Además, anima a tomar medidas encaminadas a lograr que los medios persigan la integración social de todos los grupos y minorías sociales.

En cuanto a las Recomendaciones que abordan directamente el asunto de los organismos reguladores del audiovisual, una de las más relevante es la adoptada el 20 de diciembre del 2000, cuando el Consejo de Ministros del Consejo de Europa aprobó la Recomendación Rec(2000)23 relativa al pluralismo en los medios de comunicación, relativa a la independencia y las funciones de las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión. Establece en su cuadro legislativo general lo siguiente:

Los Estados miembros tendrían que establecer autoridades de supervisión del sector de la radiodifusión. Los reglamentos y procedimientos que regulen su funcionamiento tendrían que establecer con claridad su independencia y protegerla. La ley tiene que definir claramente las obligaciones y las competencias de las autoridades de regulación, así como los medios para su funcionamiento, los procedimientos de nombramiento de sus miembros y las modalidades de su funcionamiento.

Además, la Recomendación detalla las reglas que deberían regir el nombramiento, la composición y el funcionamiento de estas autoridades, las cuales serían “elemento clave de su independencia”. Así mismo, se define la independencia financiera que deberán tener los organismos, sus poderes y competencias y la rendición de cuentas.

En la ya mencionada Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (2010) se utilizan diversas expresiones como “política reguladora”, “instrumentos reguladores”, “marco regulador” u “organismos reguladores independientes”), pero el texto resulta algo ambiguo e incompleto porque no establece ningún tipo de pautas o criterios concretos acerca de cómo deben los Estados interpretar la norma ni bajo qué criterios crear un organismo independiente. Por tanto, seguía sin completarse la legislación de décadas atrás.

Ante la ausencia de una normativa clara desde la creación de la UE, las autoridades reguladoras que existían en Europa comenzaron a coordinarse y en 1995 surgió la European Platform of Regulatory Authorities (en adelante, EPRA). A día de hoy, la plataforma congrega a países que no son miembros de la Unión Europea, e incluso instituciones de esta, como el Consejo de Europa, la Comisión Europea o el Observatorio Europeo del Audiovisual participan como observadores permanentes.

La actividad central de la EPRA consiste en los encuentros semestrales de las autoridades de regulación asociadas, donde se debaten diferentes asuntos concernientes a la función reguladora, como por ejemplo la concentración y la propiedad de los

medios, la protección de menores ante determinados contenidos, la publicidad, la regulación de los mensajes políticos en los medios audiovisuales o, al igual que las instituciones europeas, la protección de la dignidad humana como estándar universal.

3.1.3. Ejemplos de regulación audiovisual en Europa.

De los 47 países que forman parte del Consejo de Europa, 42 poseen algún tipo de organismo independiente encargado de la regulación del sector audiovisual (Liechtenstein, Mónaco, San Marino, Rusia y España carecen de él), aunque sujeto a las diferencias sociales, políticas y económicas de cada uno de los Estados miembro. A continuación, procederemos a revisar la situación de algunos países en materia regulatoria para poder tener una referencia sobre cómo se gestionan las garantías y los mecanismos de control en las televisiones, sobre todo de las públicas. Para ello, partiremos de los estudios que autores como Daniel C. Hallin y Paolo Mancini han realizado sobre sistemas mediáticos comparados. Dichos autores han establecido tres modelos de sistemas mediáticos⁶:

- Modelo pluralista polarizado, en el que se encuadran países del sur y mediterráneos: Francia, España, Grecia, Portugal e Italia, Este modelo se caracteriza por la integración de los medios de comunicación en el sistema de partidos, un papel activo del Estado en los medios, un desarrollo menor de los medios que en otras zonas de Europa, así como una débil profesionalización de la función periodística. Autores como Giovanni Sartori (1976) explican que en los países en los que funciona este modelo, se configura un sistema con muchos partidos que rivalizan por el poder, con unos medios que se dirigen a una élite dirigente y altamente implicados en el debate y negociación entre las distintas facciones de las élites partidistas. Además, los autores destacan también lo que llaman “pluralismo externo”, es decir, existe una serie de medios partidistas con poca pluralidad interna. Por último, en el modelo pluralista polarizado existe un “paralelismo político”, que significa que mientras se defiende una concepción liberal a nivel teórico, en la práctica los medios funcionan como mecanismos de influencia política o de promoción comercial. Según estos autores, esto se daría con mayor intensidad especialmente en Italia y España.

⁶ Para más información, consultar: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_129_071262609522690.pdf

- Modelo democrático corporativo, al que pertenecerían estados del centro y el norte de Europa: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Noruega, Holanda, Suecia y Suiza. Este segundo modelo se caracterizaría por un fuerte desarrollo del profesionalismo, un papel activo del Estado, aunque más limitado legalmente y con un nivel elevado de paralelismo político.

- Modelo liberal, cuyo mayor exponente a escala europea sería Reino Unido. Como rasgos del modelo liberal destacarían el relativo dominio de las reglas de mercado y la hegemonía de las empresas comerciales de comunicación. La intervención estatal es menor que en los otros sistemas, el paralelismo político es limitado y el profesionalismo de la función periodística es mayor.

A partir de esta clasificación, hemos escogido países representativos de cada modelo: Francia y España del modelo pluralista polarizado, Alemania, del modelo democrático corporativo, y Reino Unido, representante del modelo liberal.

A. Francia: Conseil Supérieur de l'Audiovisuel⁷ (CSA)

Fue creado en 1989 con el objetivo de garantizar la libertad de radiodifusión. Está formado por siete miembros de los cuales el presidente es nombrado por el jefe del Estado y los otros seis miembros restantes son nombrados a partes iguales por el presidente de la Asamblea Nacional y el del Senado, aunque deben contar con la conformidad de al menos tres quintas partes de los miembros de las respectivas comisiones encargadas de asuntos culturales. Entre sus funciones podemos citar: velar por la calidad de los programas, defensa y promoción de la lengua y cultura francesas, control del contenido publicitario, gestionar las frecuencias y licencias para radio y televisión o establecer sanciones. En resumen, el CSA se ocupa de la regulación, la tutela y el control del sector audiovisual.

B. España: El fallido Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Creación de la CNMC⁸.

España ha sido el país que más tiempo ha tardado en crear un organismo regulador en consonancia con buena parte de las democracias europeas. En nuestro país contamos con la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (CNMC), definido como

⁷ Puede consultarse más información sobre este organismo en <http://www.csa.fr>

⁸ Puede consultarse más información sobre este organismo en <https://www.cnmc.es>

“el organismo que promueve y defiende el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y de las empresas”, según la propia web de la institución. Es un organismo independiente del Gobierno y sometido a control parlamentario. Surge formalmente el 7 de octubre de 2013 como resultado de los deseos del Ejecutivo de unificar los organismos reguladores y la autoridad de competencia. Así, está integrado por: Comisión Nacional de la Competencia, Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal, Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria.

Como vemos en esta lista, la CNMC está integrado, entre otros, por lo que se iba a denominar Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), organismo que el último gobierno del PSOE pretendía crear con la Ley General de la Comunicación Audiovisual en 2010 pero que no llegó a ver la luz. En palabras del entonces Ministro de la Presidencia, Ramón Jáuregui, era necesario cumplir con una normativa comunitaria “que mandata a España a que haga un organismo como el que tienen todos los países de la Unión Europea”, tal y como dice en unas declaraciones recogidas por *El Confidencial* (Forcada, D., 2016).

En el año 2013, ya con el PP en el poder, se rechazó la creación de este organismo, esgrimiendo que sería, según el artículo citado anteriormente “un despilfarro” y “una amenaza a la libertad de expresión” (Miguel Ángel Cortés, diputado del PP, 2011). Ya en 2016, Pedro Sánchez, candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno, anunció su intención de “resucitar” el proyecto de creación del CEMA, aunque se desconoce si sería en los términos dictados por el último gobierno socialista.

La CNMC debe vigilar el cumplimiento de la misión de servicio público otorgada a los que prestan el servicio de comunicación audiovisual estatal, por ejemplo RTVE, una función compartida con el control parlamentario que se ejerce en las Cortes Generales, según establece la Constitución. Por otro lado, la CNMC también supervisa los contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores, debiendo ir precedidos siempre por un aviso acústico y visual y estableciendo también ciertas franjas horarias de protección reforzada.

Según Martínez Otero, la CNMC debería cumplir al menos estas funciones: establecer formas de inspección y control regulares y eficaces, habilitar un sencillo canal de quejas de los ciudadanos y controlar la adecuación de la calificación de los contenidos, como núcleo del sistema de protección de los menores y que la prioridad absoluta sea garantizar que esta clasificación sea adecuada. “Un sistema de restricción

de emisiones que operase a la perfección en un contexto en que las clasificaciones de contenidos fueran fruto del arbitrio, capricho o conveniencia de los emisores, no pasaría de ser una burla al derecho y a los televidentes” (Martínez Otero, 2014, p. 40).

Se ha criticado que, además del retraso en la creación del regulador, se haya hecho de una manera difusa, poniéndose en cuestión la concentración de tantas áreas bajo un mismo ente. Esa nonata autoridad independiente se diluye en la CNMC, chocando frontalmente con la doctrina europea de autoridades independientes en campos muy diferentes. Además, su proclamación como “independiente” es altamente cuestionable porque sus diez miembros son nombrados por el gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y ratificados por el Congreso de los Diputados por mayoría simple (Bustamante, 2014, pp. 25-26).

C. Alemania: Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten⁹ (DLM)

En el caso alemán, cada estado federado tiene una autoridad reguladora encargada de la radiodifusión privada y pública. Estos organismos se encuentran agrupados en el DLM. Las atribuciones de este organismo son la concesión de licencias y control de contenidos y publicidad. Los *Länder* poseen las competencias sobre cultura y radiotelevisión, mientras que el gobierno federal se encarga de las telecomunicaciones en general. Las diferentes emisoras públicas están reguladas por los respectivos consejos de radiodifusión.

Hay que señalar que Alemania posee un ente regulador parecido a la CNMC española, sin embargo, se decidió excluir del mismo la supervisión del audiovisual, puesto que su regulación como mercado no puede soslayar en ningún caso su “valor cultural”, tal y como insiste la literatura regulatoria europea (Josep Gavaldá, 2014).

D. Reino Unido: Office of Communications (OFCOM)

La OFCOM fue creada en el año 2003 mediante la *Communications Act*, recogiendo el testigo de la antigua *Independent Television Commission* (ITC), de la *Broadcasting Standards Commission* (BSC) y de la *Office of Telecommunications* (OFTEL). La entidad tiene competencia sobre la televisión, radio, telecomunicaciones, correos y servicios de comunicación inalámbricos, tanto a nivel público como privado. La OFCOM es considerada un referente global en materia regulatoria audiovisual. En

⁹ Puede consultarse más información sobre este organismo en <https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/organisation/direktorenkonferenz-der-landesmedienanstalten-dlm/>

sus estatutos se dictamina que deben representar los intereses de los ciudadanos y promover la competencia, así como proteger a los consumidores del contenido que pueda ser ofensivo o lesivo de sus derechos. Algunos de los ámbitos de los que se encarga son la concesión de licencias, los códigos deontológicos, las quejas de los consumidores y la protección del sector frente a prácticas abusivas como, por ejemplo, las emisoras piratas.

Además, la OFCOM supervisa algunas parcelas de la BBC, y esta tiene que cumplir el código ético del organismo regulador, aunque se reservaba cuestiones relativas a la imparcialidad o, por ejemplo, la información sobre elecciones y referendos, que quedaban bajo custodia del *BBC Trust*, vigente hasta el 12 de abril de 2017. Esta situación ha sido causante de tensiones inevitables, puesto que los periodistas están doblemente sujetos en cuanto al cumplimiento de los códigos, según desarrollen su trabajo en la sede de la BBC o fuera de ella. De este modo, la confusión se trasladaba al espectador a la hora de formular una queja, por ejemplo: si la queja era relativa a la protección de la infancia debía dirigirse a la OFCOM; en cambio, si tenía que ver con el pluralismo o la imparcialidad, debían hacerlo directamente al *BBC Trust*.

Dejando de lado las dificultades que conllevaba el cruce de estos dos organismos de control, el punto central de referencia de la actividad regulatoria se basaba en la delimitación del “servicio público” y la necesidad de que fuera el eje de los contenidos de las emisiones de la BBC. Hay que destacar que el concepto de los medios audiovisuales como servicio público ha ido desarrollándose y adaptándose a los cambios de la sociedad y la audiencia, con una constante interacción entre políticos, periodistas y gestores de los medios.

El primer director de la BBC, John Reith, asociaba el servicio público con la inclusión de lo que se considera bueno para la sociedad, primando la calidad de los contenidos. Esta concepción ha ido cambiando. Podemos citar el Informe del Comité Annan de 1977, en el que se rechaza que lo que se considera bueno o malo, así como cuestiones morales queden en manos de los responsables de la televisión. También, en este sentido, el Comité Peacock de 1985 acerca el concepto de servicio público a los intereses del conjunto de la audiencia y de los ciudadanos en tanto que son estos los que sustentan los medios públicos con sus impuestos (Linde Paniagua & Vidal Beltrán, 2003).

Nombre	del	CSA	DLM	OFCOM	CNMV
--------	-----	-----	-----	-------	------

organismo				
País	Francia	Alemania	Reino Unido	España
Creación	1989	1987	2003	2013
Atribuciones	-Velar por el pluralismo externo y la competencia -Concesión de licencias -Nombrar al presidente de las cadenas públicas	-Estructura atomizada -Coordina 14 organismos de control autónomos, uno por cada <i>Land</i> -Concesión de licencias	-Regula la TV, el teléfono y correos -Elaboración de códigos deontológicos -Promoción de la competencia -Protección de los consumidores -Recoger quejas	-Supervisión y clasificación de los contenidos -Protección de los consumidores -Recoger quejas
Garantías de independencia	Consejeros nombrados por Presidente, Asamblea y Senado	Consejeros nombrados por presidentes de los <i>Länder</i>	Presidente y consejeros no ejecutivos nombrados por el ministro de Cultura	Miembros nombrados por el gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y ratificados por el Congreso

Tabla 1: Comparativa de organismos de regulación audiovisual: Francia, Alemania, Reino Unido y España. Fuente: Carlos López Olano (2016)

3.2. La regulación audiovisual en Polonia

3.2.1. Contexto político, social y cultural de Polonia

Para poder entender mejor la situación de la legislación polaca en materia de regulación audiovisual, estimamos oportuno hacer una aproximación a la situación que vive el país en el ámbito político, social y cultural.

Como es sabido, Polonia es un país que ha sufrido episodios muy duros en el siglo XX. El desastre de la II Guerra Mundial y el Holocausto, seguido de cuatro décadas de dictadura socialista, han marcado considerablemente a la sociedad polaca y su mentalidad. Si comparamos Polonia con otros países de Europa, especialmente de la parte occidental, las opiniones de sus ciudadanos son muy diferentes en lo que respecta a asuntos como la definición de las nociones de familia, género y apertura de fronteras ante la población inmigrante. Si miramos estudios de opinión, como el realizado por IBRIS para el semanario *Polityka* en julio de 2017¹⁰, en el que preguntaban a los ciudadanos sobre inmigración y refugiados, vemos que un 56,5% de los encuestados se mostraba en contra de acoger refugiados musulmanes y hasta un 51% opinaba que Polonia debería llegar incluso a abandonar la UE antes que aceptar las cuotas de refugiados establecidas.

En lo relativo a otras cuestiones también objeto de polémica en Polonia, como la homosexualidad, observamos de la misma forma diferencias sustanciales en la opinión de los polacos con la de otros ciudadanos europeos. Pew Research Center realizó un estudio en 2013¹¹ en el que preguntaba a europeos de todo el continente por su opinión sobre la homosexualidad. Mientras que en países como España o Alemania, la aceptación de los ciudadanos sobre la homosexualidad llega a cotas cercanas al 90%, en Polonia la respuesta positiva apenas se sitúa en un 42%. Además, debemos señalar que en Polonia, el matrimonio entre personas del mismo sexo está expresamente prohibido en su Constitución.

En una comunicación personal en junio 2017, Paulina Pietrzak, investigadora en la Universidad Católica Juan Pablo II de Lublin, opinaba que los polacos “simplemente quieren sentirse seguros, fieles a sus valores tradicionales sobre la familia, la religión e identidad, cualquier idea que venga de Europa Occidental les produce una gran animadversión, como una invasión a su libertad como nación soberana, y eso se refleja en el gobierno que han elegido los votantes” (refiriéndose al ejecutivo dirigido por Ley y Justicia (PiS)).

¹⁰ Puede consultarse el artículo completo en <https://wiadomosci.wp.pl/zaskakujace-wyniki-sondazu-polacy-wola-wyjsc-z-unii-niz-przyjac-uchodzcow-6140848547620481a>

¹¹ Puede consultarse el artículo completo en <http://www.pewglobal.org/2013/06/04/the-global-divide-on-homosexuality/>

Este empeño por defender una identidad que ha tratado de ser arrebatada por otros en la historia, según la periodista checo-española Monika Zgustova, estaría llevando a la sociedad polaca a embarcarse en una “dictadura de terciopelo” (*El País*, 2016), esto es, al mantenimiento de un gobierno en apariencia fuerte, con autoridad suficiente para defender a Polonia de las injerencias extranjeras.

En la práctica esa fortaleza y autoridad se tornarían autoritarismo y ultraconservadurismo nacionalista. Esta situación en la política nacional se traslada a los medios de comunicación, ya que, al utilizar la premisa de la defensa de los valores nacionales desde la radiodifusión pública, el ideario del gobierno termina imponiéndose sobre los principios deontológicos.

3.2.2. El sistema de medios en Polonia.

El panorama de medios audiovisuales polacos es similar al de otros países europeos, con un abanico que comprende emisoras y cadenas de titularidad pública con otros medios de carácter privado.

En radio, podemos destacar, sobre todo, Polskie Radio, emisora pública que podría ser equivalente en nuestro país a Radio Nacional de España. Fue fundada en el año 1925, con sede en la capital, Varsovia. Ese mismo año comenzaron a emitir a cargo de la Sociedad Polaca de Radiodifusión (Polskie Towarzystwo Radiotechniczne) y unos meses más tarde se constituyó como empresa, emitiendo de manera regular a partir de abril de 1926.

Cinco años más tarde, en 1931, con la construcción de un transmisor de onda larga se dio cobertura al 90% del país y, además de la central en Varsovia, se establecieron nueve estaciones de la emisora en nueve ciudades polacas: Cracovia, Poznan, Katowice, Lodz, Lviv, (hoy parte de Ucrania), Vilna (actual capital de Lituania), Torun, Baránavichi (hoy perteneciente a Bielorrusia), además de otra en Varsovia.

Personalidades destacadas de la cultura polaca de la talla del director de la Orquesta Sinfónica Nacional, Gregorz Fitelbelg, junto a otros músicos, escritores o también doctores, participaron activamente y de manera habitual en la programación de la emisora. Sin embargo, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y la invasión nazi el

1 de septiembre de 1939, el principal transmisor de Polskie Radio fue destruido y la emisora clausurada poco después.

El 22 de noviembre de 1944 se publicó un decreto desde el Comité Polaco de Liberación Nacional, también llamado Gobierno de Lublin, un órgano creado por comunistas polacos tras arrebatar la ciudad de Lublin a los alemanes. Mediante este decreto se restablecía la actividad de la emisora y tras la liberación de Polonia en el mes de octubre de 1945 se retomaron las emisiones al exterior.

Tres años más tarde, en 1948, el gobierno de la República Popular de Polonia, tras tomar el control de los medios públicos, creó el Comité de Radio, que posteriormente pasaría a ser el Comité de Radio y Televisión, y se añadió otro programa, orientado a la música clásica, mientras que el programa ya existente quedó enfocado a informativos y entretenimiento, acogiendo, por ejemplo, el debut en 1956 uno de las series radiofónicas más famosas y que perdura hasta la actualidad, *Matysiakowie*. En ella se narra la historia de una familia típica polaca de un barrio de Varsovia. Ya en las décadas posteriores se añadieron a la programación diversos espacios dedicados a música y a contenido educativo.

Con el restablecimiento de la democracia, el Comité de Radio y Televisión fue sustituido por el nuevo gobierno, el cual creó dos sociedades de propiedad también estatal: Polskie Radio y Telewizja Polska (TVP). En 1993, ambos se incorporaron a la Unión Europea de Radiodifusión.

En la actualidad, Polskie Radio posee 17 emisoras territoriales en Polonia: la central en Varsovia, Polskie Radio RDC y estaciones en las ciudades de Białystok, Bydgoszcz, Cracovia, Gdansk, Katowice, Kielce, Koszalin, Lublin, Łódź, Poznań, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Szczecin, Wrocław, y Zielona Góra

En cuanto a los canales, hoy en día son múltiples las que posee Polskie Radio, cada uno dedicado a una materia diferente. Destaca Polskie Radio Program I (*Jedynka*), de tipo generalista con información y música, Program II y III, especializados en cultura y música, también Polskie Radio 24, un canal de información continua, producido por la agencia de noticias Informacyjna Agencja Radiowa.

Además, actualmente Polskie Radio cuenta con emisoras en Internet, especializadas en boletines informativos y contenido infantil y juvenil, y también es importante destacar el servicio internacional del grupo, Radio Polaca para el Exterior (*Polskie Radio dla Zagranicy*), que ofrece boletines y especiales, y da la información hasta en seis idiomas: polaco, inglés, alemán, ruso, ucraniano y bielorruso.

Dentro de las emisoras de radio debemos mencionar también el caso de Radio Maryja, en la que PiS ha tenido durante mucho tiempo un aliado. Se trata de una estación de radio ultraconservadora dirigida por Tadeusz Rydzyk, un sacerdote católico. Tiene su base en Toruń, en el norte de Polonia. Además de Radio Maryja, fundada en 1991, incluye el canal de televisión Trwam (TV Endure) y el diario Nasz Dziennik (Our Daily).

Estos medios de comunicación advierten a la audiencia contra peligros tales como la “islamización” de Europa y la difusión de la “ideología de género”, una expresión utilizada por los conservadores polacos para desprestigiar la idea de que los roles de género son socialmente construidos. Su participación de audiencia es pequeña (menos del 2%). Aun así, los medios de comunicación de Rydzyk han ganado prominencia bajo el gobierno de PiS, ganando entrevistas con políticos del partido o del gobierno. En un discurso en el acto de celebración del 24 aniversario de Radio Maryja a finales de 2015, unas semanas después de que PiS ganó las elecciones, Kaczynski dijo que “sin Rydzyk no habrían tenido una victoria así”.

En el ámbito televisivo encontramos la cadena pública Televisión Polaca (Telewizja Polska, TVP) cuyo origen se remonta a transmisiones experimentales desde Varsovia en 1938, aunque todo quedaría interrumpido con la invasión nazi al año siguiente y no se reanudaría la actividad hasta 1947, ya bajo control del Comité de Radio y Televisión, comenzando a emitir en 1952. Se construyeron estudios centrales en Varsovia así como centros territoriales en las principales ciudades.

Es miembro de la Unión Europea de Radiodifusión desde 1993 pero, como precedente, la cadena pública fue miembro fundador de la Organización Internacional de Radio y Televisión (OIRT), que aglutinaba a las principales emisoras y televisiones del Bloque del Este.

A día de hoy, TVP ofrece una buena cantidad de canales de diferentes tipos. De carácter generalista cuenta principalmente con TVP1, de contenido fundamentalmente informativo general, TVP3 a nivel regional o TVP2, orientado a entretenimiento. También dispone de canales temáticos, como TVP ABC (infantil), TVP Kultura (documentales y divulgación), TVP Parlament (dedicado a retransmitir las sesiones parlamentarias) y algunos que ofrecen series de entretenimiento, deportes, etc.

El programa de noticias más visto es Teleexpress de TVP1, que se muestra diariamente a las 17 horas. En 2016, tuvo un promedio de 3 millones de espectadores, lo que le dio una cuota de audiencia del 30 por ciento. Los dos principales programas de

noticias vespertinos son el Wiadomości de TVP y el Fakty de TVN, ambos con una cuota de audiencia ligeramente superior al 20 por ciento

Además, al igual que Polskie Radio, existen canales internacionales como TVP Polonia o Belsat, dirigido a la minoría de población bielorrusa.



Imagen 1. Evolución del logotipo de TVP. Fuente: www.tvp.pl

Además de TVP, existen canales de televisión privados que emiten a nivel nacional. Con el cambio de sistema político en 1989 comenzaron a aparecer emisoras privadas. El 29 de diciembre de 1992 se aprobó la Ley de Radiofonía y Televisión, que establecía que las concesiones de emisión serían competencia del recién creado Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión.

Así se sacó a concurso la primera concesión de televisión a nivel privado, estableciendo una serie de condiciones económicas como, por ejemplo, que la inversión extranjera no podía superar el 33% del capital total. Se registraron en torno a 400 solicitudes y, finalmente, el canal Polsat, perteneciente al conglomerado Polsat Group, ganó la principal adjudicación de televisión y, de esta manera, comenzó a emitir de forma legal en todo el país.

Polsat comenzó emitiendo por bloques, a partir de la tarde y, posteriormente, de manera más regular con 16 horas de programación al día. Actualmente es un canal que ofrece mucha variedad, desde programas informativos y de debate político hasta entretenimiento, con series extranjeras, polacas y contenido infantil.

Polsat compite por ser la principal emisora privada con TVN, otro de los grandes canales de la televisión polaca. Fue fundada por los empresarios del mundo televisivo Jan Wejchert y Mariusz Walter. TVN pertenece al grupo TVN S.A., controlada a su vez por el grupo Scripps Network Interactive. Actualmente ofrece servicio a través de satélite, cable y televisión digital terrestre.

TVN comenzó sus emisiones en 1997, tras obtener la licencia del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión. Durante los primeros cuatro años fue dirigido por su cofundador Mariusz Walter pero en 2001 le sustituyó su hijo, Piotr Walter.

Es uno de los canales más rentables de Polonia, cotizando incluso en la Bolsa de Varsovia desde el año 2004.

Recientemente, en 2015, anunció la venta del 52,7% de sus acciones a la firma estadounidense de medios audiovisuales Scripps Network Interactive, por una cantidad total de 584 millones de euros, por lo que su dirección se encuentra actualmente controlada a la mitad por capital extranjero.

En cuanto a su programación, TVN ofrece programas informativos, como *Minęła dwudziesta*, donde se entrevista a figuras relevantes del mundo de la política en relación a temas de actualidad, también series de televisión, muchas de producción propia, así como programas de entretenimiento, tanto nacionales como extranjeros, como *Wprost*, un semanario que aborda temas de distinta índole.

Polsat y TVN tuvieron en 2016 una audiencia del 11,5% y el 10,4% respectivamente.

Otro de los canales más importantes del panorama mediático polaco del que vamos a hablar es Polonia 1, cuyo propietario es Polcast. Surgió tras el fin de la dictadura, cuando un grupo de emisoras de las principales ciudades de Polonia se unieron con el objetivo de romper el monopolio de Telewizja Polska. Así, en 1993 formaron una de las primeras emisoras nacionales de carácter privado bajo el nombre de Polonia 1. El presidente del canal era un empresario italiano vinculado a Silvio Berlusconi Nicola Grauso, quien en 1991 había tratado de comprar el diario *Zycie Warszawy*, la cabecera más importante y antigua de la capital polaca.

La red ganó popularidad rápidamente y a principios de 1994, tan solo un año después de comenzar las emisiones, habían alcanzado ya los 8 millones de espectadores. Hay que señalar que estos meses en los que Polonia 1 llevaba emitiendo, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión aún no había concedido licencias y cuando sacó a concurso la primera concesión, el canal de Nicola Grauso se quedó fuera del mismo al incumplir la normativa, la cual estipulaba que no era posible superar el 33% del capital extranjero. Como mencionamos antes, la licencia fue otorgada a Polsat y Polonia 1 pasó a ser ilegal. Pese a ello, continuó emitiendo hasta que el gobierno ordenó su cese el 29 de agosto de 1994.

Polonia 1 no se presentó a los sucesivos concursos para obtener concesión nacional, por lo que se centró en la emisión por satélite. En la actualidad su contenido se centra principalmente en películas, series de televisión y teletienda.

Las empresas e inversores del extranjero mantienen una posición dominante en el sistema mediático polaco. Este asunto ha ganado mucho peso en el debate político, especialmente desde la llegada de PiS al poder en 2015. Importantes líderes políticos, como el ex Primer Ministro, Jarosław Aleksander Kaczyński, llamó a “repolonizar” los medios, algo que otros políticos de PiS han respaldado, argumentando que los propietarios extranjeros llevan deliberadamente a cabo una cobertura desfavorable del gobierno con el objetivo de derribarlo y dar una imagen negativa de Polonia a escala internacional.

Lo cierto es que la mayoría de medios son privados y diversificados en términos de propiedad, siendo propietarios alemanes los que controlan alrededor de tres cuartas partes del mercado. La principal compañía competidora es Agora, propietaria de Gazeta Wyborcza y varias revistas, estaciones de radio, plataformas de internet y una editorial.

La presencia extranjera también es muy fuerte en medios regionales, que en gran parte son propiedad de la prensa alemana Polska.

El gobierno anunció que antes del verano 2017 se tomarían medidas para llevar a cabo esta “repolonizar” el sistema, sin embargo, a día de hoy aún no se ha aprobado ninguna medida en esta materia, pero gobierno asegura que siguen trabajando en ello¹².

Ello nos permite afirmar que el panorama de medios audiovisuales en Polonia se encuentra altamente polarizado. Desde las elecciones de 2015, la división se ha fortalecido notablemente, configurándose una gran brecha en lo que respecta a las políticas y decisiones controvertidas del gobierno de PiS y a las actitudes divergentes hacia temas como la igualdad de derechos de las personas LGTB, los refugiados y la Unión Europea, a los que nos referíamos anteriormente.

Como hemos visto en el anterior apartado, Polonia carece de una tradición de medios públicos independientes, que siempre han tendido a favorecer a quienes detentan el poder. El partidismo en el sistema de medios polaco va de la mano con la división entre los propios profesionales de la información. Uno de los ejemplos más claros de esta polarización está en las dos principales organizaciones de periodistas, cada una con diferentes orientaciones políticas: la Asociación de Periodistas Polacos (SDP), que simpatiza con el gobierno de PiS, y la Asociación de Periodistas (TD), opuesta al mismo.

¹² Puede consultarse el artículo completo en <https://wpolityce.pl/polityka/332354-jaroslaw-sellin-projekt-ustawy-o-repolonizacji-mediow-jeszcze-przed-wakacjami>

3.2.3. El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (KRRiT) y los cambios legislativos de 2015 y 2016.

En 1992 se aprobó la Ley de Radiodifusión, después de múltiples propuestas y acuerdos por parte de las diferentes fuerzas políticas. En el texto se estableció la creación de un organismo regulador, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, en adelante, KRRiT), en la línea de la normativa europea. Posteriormente, este regulador sería recogido en la Constitución de 1997, tal y como se establece en los artículos 213, 214 y 215:

ART. 213

3. El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión salvaguardará la libertad de expresión, el derecho a la información y el interés público de radiodifusión.

4. El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión dictará las normas y la adopción de acuerdos.

ART. 214

3. Los miembros del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión serán designados por el Sejm, el Senado y el Presidente de la República.

4. Ningún miembro del Consejo podrá pertenecer a un partido político, sindicato o realizar actividades públicas incompatibles con la naturaleza de su función.

ART. 215

La ley determinará las normas y procedimientos del Consejo, su organización y principios para la designación de sus miembros.

El poder que la Constitución otorga al organismo, la elección de los miembros a largo plazo y el requisito de que sus miembros no puedan pertenecer a ningún partido político, otorgan al KRRiT una posición fuerte. En el momento de su creación, se consideró crucial la cuestión de mantener al regulador al margen de presiones políticas.

Sin embargo, aunque el KRRiT fue concebido como un ente apolítico, sus miembros han sido siempre nombrados de facto por los partidos políticos, en proporción a la representación parlamentaria. Durante algunos años, debido a la fragmentación del Parlamento y al conflicto entre este y el presidente Lech Wałęsa, la composición del

KRRiT ha estado más o menos equilibrada y los medios públicos no estaban controlados por ningún partido en particular.

Sin embargo, después de la victoria de los socialdemócratas (SLD) en las elecciones legislativas de 1993 y de su candidato Aleksander Kwaśniewski en las presidenciales de 1995, el organismo comenzó a estar bajo la influencia del centro-izquierda, y así se mantuvo durante un largo período de tiempo, ni siquiera la entrada del centro-derecha al poder (1997-2001) lo cambió. De nuevo en 2001, los socialdemócratas volverían a ganar las elecciones, por lo que siguieron manteniendo el control.

El por aquel entonces presidente de la televisión pública polaca (TVP), Robert Kwiatkowski, fue acusado de ejercer propaganda política en la cadena en favor del partido gobernante, como por ejemplo conceder una cobertura desproporcionada al SLD entre 1997 y 2001, dándole a este partido más tiempo en el aire que a todas las demás fuerzas parlamentarias juntas. En general, fue acusado de introducir un gran sesgo en el tratamiento informativo.

No obstante, los problemas más relevantes comenzaron sobre todo a partir de las elecciones de 2001, cuando algunos miembros del KRRiT se vieron envueltos en escándalos de corrupción, consistentes en la falsificación de documentos y licencias con el fin de ejercer presión sobre algunos medios privados, especialmente el periódico *Gazeta Wyborcza* y la cadena de televisión Polsat. Esta trama fue conocida como el ‘caso Rywin’ y supuso un gran descrédito para la clase política polaca y también para el sistema mediático.

A partir de 2015 se introdujeron una serie de reformas legislativas trascendentales en materia de regulación audiovisual y es que los medios de comunicación públicos fueron uno de los primeros objetivos de PiS tras ganar las elecciones de octubre de 2015. El legislador Krzysztof Czabański, ex periodista, fue nombrado Ministro de cultura y encargado del gobierno para preparar la reforma de las emisoras públicas de radio y televisión. “Si los medios de comunicación imaginan que ocuparán a los polacos en las próximas semanas para criticar nuestras reformas, que cesen en sus intentos”, (Ryszard Terlecki, jefe del grupo parlamentario del partido a la cadena TVN24, diciembre de 2015) ante las críticas que empezaban a suscitar las propuestas del gobierno.

El 28 de diciembre, se presentó al parlamento una llamada *small media act* preparada por PiS, llamada así coloquialmente porque se pretendía que fuese una

medida temporal, que se mantuviera en vigor durante seis meses para poder desarrollar una ley más amplia sobre los medios de comunicación.

Las disposiciones clave pondrían fin a los mandatos de los actuales miembros de los consejos de administración y supervisión de las emisoras de televisión y radio nacionales y ocuparían sus puestos mediante nombramiento directo por parte del ministro de Hacienda, en lugar de efectuarse por concursos públicos organizados por el KRRiT, como hasta entonces. El gobierno aprobó la ley en el parlamento dos días después con el voto en contra de toda la oposición.

PiS presentó la ley como un movimiento para despolitizar los medios de comunicación públicos, acusando a los críticos de actuar como portavoces del ex partido gobernante, PO. Según la justificación oficial de la ley, los cambios tenían como objetivo racionalizar y reducir los costos de gestión de las empresas de radio y televisión pública y devolver los estándares profesionales y éticos necesarios para realizar su misión pública. El 31 de diciembre de 2015, en el parlamento polaco, la diputada del PiS Elżbieta Kruk afirmó que los medios públicos habían “ignorado su misión pública centrándose en la difusión de modas ideológicas y sociales no aceptados por la mayoría de la sociedad, con periodistas que a menudo simpatizan directamente con opiniones desfavorables hacia Polonia”, según recoge la Agencia Polaca de Prensa.

La ley afectó rápidamente a los medios de comunicación públicos de Polonia. Incluso antes de que entrara en vigor, los directores de TVP1, TVP2, TVP Kultura y la Television Information Agency dimitieron en protesta. El 8 de enero, TVP y Polskie Radio renovaron sus direcciones. En el caso de la televisión, el mando fue asumido por Jacek Kurski, miembro activo de PiS durante los últimos años. Los cambios de personal desde enero de 2016 no se han limitado a la alta dirección. De acuerdo con una lista realizada por la Asociación de Periodistas, 225 periodistas dejaron los medios de comunicación públicos durante 2016, debido a despidos o renunciaciones. Los periodistas que cubrían la política no fueron los únicos afectados, incluso también profesionales que cubrían información deportiva como Tomasz Zimoch, cuyo padre era Presidente del Consejo Nacional del Poder Judicial y se había mostrado muy crítico con las propuestas de reforma del Tribunal Constitucional que llevaba a cabo el gobierno de PiS.

Los cambios de PiS en el liderazgo y el personal de los medios de comunicación públicos provocaron protestas en toda Polonia y los opositores advirtieron que el gobierno estaba asegurando un control directo sobre la política editorial y el contenido para promover sus intereses partidarios e ideológicos. Una protesta de “medios libres”

organizada por el movimiento KOD a las puertas de las dependencias de TVP en el centro de Varsovia el 9 de enero de 2016 contó con la asistencia de más de 20.000 personas, según las autoridades de la ciudad. En el escenario, periodistas vinculados al diario *Gazeta Wyborcza* y otras publicaciones más progresistas condenaron los cambios y se pronunciaron a favor de la libertad de expresión. “Hoy vienen a por los medios de comunicación públicos, mañana vendrán a por los medios privados”, declaró Jarosław Kurski, hermano del recién nombrado director de TVP y subdirector del *Gazeta Wyborcza*, ante los manifestantes en Varsovia (TVN24, 2016). En otras ciudades polacas ese mismo día, y en la comunidad polaca en el extranjero, ocurrieron protestas similares.

El propio Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales partes de la “pequeña ley de medios”, respondiendo a una denuncia presentada por el comisionado polaco Adam Bodnar y los parlamentarios de la oposición, quienes argumentaron que la ley marginaba indebidamente al KRRiT y socavaba la independencia de los medios públicos. En su sentencia de 13 de diciembre de 2016, el tribunal declaró que es necesario volver a las normas constitucionales sobre el papel de la KRRiT, que debería desempeñar un papel decisivo en el nombramiento de los consejos de administración y supervisión de los contenidos de radiodifusión. Los políticos del PiS rechazaron la decisión; algunos señalaron que se trataba de una ley que ya no estaba vigente, ya que la “ley de los pequeños medios” había sido sustituida por una nueva legislación varios meses antes (véase más adelante).

Las reacciones a esta ley por parte de la Unión Europea fueron de rechazo unánime y no se hicieron esperar. Unos días después de la aprobación del texto legal, la Comisión Europea inició el “Mecanismo del Estado de Derecho” (*Rule of Law Mechanism*), también conocido como “procedimiento pre-Artículo 7”. Esta decisión no cuenta con precedente alguno y estuvo motivada por las decisiones recientes del gobierno polaco en materia judicial y de reforma de los medios de comunicación públicos.

Este instrumento surgió con la idea de velar por el cumplimiento de los criterios y los valores del Tratado de la UE, ante la deriva de algunos países como Hungría, Rumanía y, más recientemente, Polonia. Consta de tres etapas: evaluación, recomendación y seguimiento por parte de la Comisión Europea.

Así, la Comisión Europea evaluó la situación en Polonia y tras una reunión el 27 de julio de 2016 emitieron el documento *RECOMENDACIÓN (UE) 2016/1374 DE LA*

*COMISIÓN de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia*¹³, donde tras la revisión del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 292, consideran que Polonia está cometiendo graves faltas en su actividad legislativa. Se refieren, entre otras cuestiones, a las reformas en materia audiovisual, reprochando al gobierno polaco que ignorara sus escritos y no aclarara las dudas suscitadas por la reforma. El documento continúa:

(12) El 30 de diciembre de 2015, la Comisión escribió al Gobierno polaco solicitando información adicional sobre las reformas propuestas en la gobernanza de las emisoras estatales públicas de Polonia. El 31 de diciembre de 2015, el Senado polaco adoptó la «pequeña ley de medios de comunicación» relativa a los consejos de administración y supervisión de la radio y la televisión públicas polacas. El 7 de enero de 2016, la Comisión recibió una respuesta del Gobierno polaco a la carta relativa a la ley de medios de comunicación en la que se negaba cualquier efecto adverso para el pluralismo de los medios de comunicación.

El 11 de enero, la Comisión recibió una respuesta del Gobierno polaco sobre la reforma del Tribunal Constitucional. Estas respuestas no disiparon las inquietudes existentes.

En el mismo documento, la Comisión Europea expresa su preocupación de manera directa por la nueva legislación de la regulación audiovisual:

La Comisión señala, por ejemplo, que la nueva legislación [en particular la legislación sobre los medios de comunicación], suscita preocupación en cuanto a la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. Más concretamente, la nueva legislación sobre los medios de comunicación modifica las normas para el nombramiento de los consejos de administración y supervisión de los organismos públicos de radiodifusión, poniéndolos bajo el control del Gobierno (ministro del Tesoro), y no de un organismo independiente. La nueva legislación contempla también el cese inmediato de los consejos de administración y de supervisión existentes. (CE, 27 de julio de 2016)

¹³ Puede consultarse el documento completo en: <https://www.boe.es/doue/2016/217/L00053-00068.pdf>

Por los motivos expuestos anteriormente, la Comisión concluye que “en Polonia existe una situación de amenaza sistémica para el Estado de Derecho”.

El Parlamento Europeo, tras una reunión, emitió *la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2016, sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia en los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016/2774(RSP))*¹⁴ en la que instaba a la Comisión a mantener un seguimiento sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia con motivo de las leyes aprobadas, refiriéndose, además de a la reforma de la Ley de Radiodifusión, a las medidas adoptadas relativas al Tribunal Constitucional, motivo también de gran preocupación. Así lo determina en el punto 8 de esta resolución:

8. Manifiesta su preocupación, en ausencia de un Tribunal Constitucional plenamente operativo, por la reciente y rápida evolución legislativa que tiene lugar en otros sectores sin llevar a cabo consultas apropiadas, e insta a la Comisión a que proceda a evaluar la legislación adoptada en cuanto a su compatibilidad con el Derecho primario y el Derecho derivado de la Unión y con los valores en que se esta se fundamenta (...) en particular: la Ley sobre los medios públicos de comunicación, teniendo en cuenta la necesidad de un marco regulador de dichos medios que garantice la transmisión de contenidos independientes, imparciales y rigurosos, de forma que reflejen la diversidad de la sociedad polaca, y tomando en consideración la jurisprudencia pertinente del TEDH y el acervo de la Unión en el sector audiovisual de los medios de comunicación. (Resolución PE, 14 de septiembre de 2016)

Además de la Comisión y el Parlamento Europeo, otras instituciones europeas y asociaciones de periodistas se han manifestado al respecto: Reporteros sin Fronteras (RSF), la Unión Europea de Radiodifusión (UER) y la Asociación de Periodistas Europeos (AEJ) han criticado las normas que permiten al gobierno contratar y despedir a directivos de la televisión pública, la radio y la agencia de prensa de Polonia.

Incluso otras organizaciones, como la Federación Europea de Periodistas (EFJ), la Asociación Internacional de Prensa (IFJ), la Federación Europa de Asociaciones de

¹⁴ Puede consultarse el documento completo en <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1452115&t=d&l=fr>

Prensa y de la Comisión para el Apoyo de los Periodistas (CPJ) presentaron una denuncia común ante el Consejo de Europa.

El KRRiT emitió una declaración¹⁵ refiriéndose a la reforma de la ley en la que expresaba su total disconformidad con la misma y alertaba de que suponía una “violación de los principios de independencia, pluralismo e independencia de los medios de comunicación públicos, consagrados tanto en la Constitución como en los documentos del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo”. Asimismo, reprochaba al gobierno del PiS su intención propagandística y su deseo de “subordinar a la voluntad política los medios y el destino de sus empleados”, a los que califica como “víctimas de la limpieza política llevada a cabo por el partido gobernante”. Es importante detenerse un poco en este punto ya que son varias las voces que habían denunciado hasta el momento un supuesto acoso del gobierno polaco de PiS contra periodistas, por ejemplo, Piotr Stasinski, vicedirector de *Gazeta Wyborcza*, diario líder en Polonia, que aseguró en enero de 2016 que “el gobierno quería un Estado fascista, corporativo, de partido único” y lo acusó de incluir a su periódico en la “lista de traidores a la patria”, según declaraciones recogidas por el diario *El País* (2016).

Encontramos también declaraciones significativas de algunos miembros de PiS, como la ya mencionada anteriormente de Elzbieta Kruk, diputada en el Parlamento, que, en diciembre de 2015, aseguraba: “los medios públicos ignoran su misión, en vez de defender el interés nacional, sus trabajadores a menudo simpatizan con las opiniones negativas contra nuestro país”. Realmente es llamativo el hecho de que se aprobara una ley en tiempo récord a las cuatro de la madrugada del 24 de diciembre, pero lo es aún más que al día siguiente de su ratificación fuera despedido Kamil Dabrowa, director de Radio 1, “por infracción de las nuevas normas éticas, por ir en contra del espíritu nacional”, según explicaba él mismo a *Gazeta Wyborcza*¹⁶. Dabrowa afirmó que la nueva directora de la radio pública, Barbara Stanisławczyk, quería que la emisora retransmitiera el himno nacional polaco cada dos horas, a lo que el periodista respondió poniendo la “Oda a la Alegría”, himno de la Unión Europea, lo que fue considerado, según Stanisławczyk, como una ruptura del código ético. Junto a Dabrowa, fueron despedidos numerosos dirigentes, redactores y rostros muy populares de la televisión. Es habitual que a un cambio de gobierno le sigan relevos en los medios públicos, sin

¹⁵ Puede consultarse la declaración íntegra en <http://www.krrit.gov.pl/en/for-journalists/press-releases/news,2192,krrits-statement-on-the-bill-amending-the-broadcasting-act.html>

¹⁶ Puede leerse la noticia completa en <http://wyborcza.pl/1,75398,19450618,kamil-dabrowa-odwolalimnie-i-hymn-polski.html?disableRedirects=true>

embargo, en esta ocasión, las protestas vinieron por una oleada de despidos que llegaba tras una ley que permite ignorar el filtro del KRRiT y nombrar a dedo a periodistas de ideología afines al gobierno de turno, en este caso del PiS.

En los meses posteriores a la adopción de la *small media law* temporal en diciembre de 2015, PiS se encontraba trabajando en una *big media law* que introduciría cambios más amplios. El 20 de abril de 2016, se presentó ante el *Sejm* un proyecto de Ley de Medios Nacionales. El proyecto de ley habría transformado a las emisoras de radio y televisión públicas en medios de comunicación nacionales, alejándose cada vez más de un modelo de servicio público editorialmente independiente hacia un sistema que promovería el programa político e ideológico del gobierno PiS. El proyecto de ley contenía numerosas y vagas disposiciones sobre lo que debía transmitirse, que puede resumirse en que los medios de comunicación deben preservar las tradiciones nacionales, los valores patrióticos y humanos, contribuir al cumplimiento de las necesidades espirituales de los oyentes y espectadores, respetar el sistema de valores cristiano y fortalecer la comunidad nacional de la historia polaca.

La ley no fue adoptada. En cambio, PiS optó por una *bridge law* (ley puente) menos ambiciosa para que surtiera efecto cuando la ley de diciembre de 2015 llegara a su fecha límite. De nuevo el *Sejm* aprobó esta ley el 22 de junio de 2016, con el voto en contra de toda la oposición.

3.2.4. El nuevo Consejo Nacional de Medios.

El nuevo texto estableció un Consejo Nacional de Medios (en adelante RMN) para reemplazar al Ministro de Hacienda como entidad encargada de nombrar los consejos de administración y supervisión de los medios de comunicación públicos. Sus cinco miembros son nombrados por períodos de seis años: tres por el *Sejm* y dos por el presidente. Los dos últimos son presentados por los dos grupos más grandes de la oposición en el *Sejm*. Esta disposición garantiza efectivamente al partido gobernante una mayoría y, a diferencia de lo que ocurría con el KRRiT, no existe ninguna disposición que prohíba a los miembros del nuevo consejo pertenecer a un partido político.

Los criterios de elegibilidad de los miembros del RMN son demasiado vagos, dado que no se establece un procedimiento para los nombramientos, ni tampoco un

mecanismo de rendición de cuentas. Este aspecto podría favorecer la opacidad y los nombramientos políticos en un ente que tiene una gran influencia en la gestión de los medios públicos.

Así, la composición del RMN queda enormemente politizada (dos miembros nombrados por el presidente del parlamento, dos por el senado y dos por el Presidente de la República). Además, esta politización se hace más evidente en los siguientes aspectos:

- El hecho de que uno de los dos miembros nombrados por el Presidente del *Sejm* tenga que ser presentado por el principal grupo de la oposición en dicha cámara, permite que los otros cinco miembros tengan el respaldo del partido gobernante.

- El hecho de que la ley diga asegurar la participación de la oposición permitiendo el nombramiento de un miembro por su parte, significa que el resto de la oposición quede sin participación alguna, lo cual chocaría frontalmente con lo dispuesto en la *Recomendación para la garantía de la independencia en el servicio público de radiodifusión* (Consejo de Europa, 1996). De acuerdo con este texto, se deberá procurar que las normas relativas al estatus de los organismos supervisores tengan en cuenta la pluralidad y representen los intereses colectivos de la sociedad en general, para así evitar poner al ente regulador en una situación de riesgo político.

También es necesario mencionar que las normas sobre incompatibilidad parecen demasiado débiles, puesto que sólo se refieren a los puestos ejecutivos y administrativos, abriendo la puerta a la presencia de personas que ostenten un cargo electo en una cámara o partido político. Así, únicamente regulan situaciones donde se den “conflictos de intereses entre los medios públicos y otras entidades del sector mediático” (art. 39.5.3 de la Ley del Consejo Nacional de Medios). De esta manera, este aspecto es radicalmente diferente con lo que sucede en el KRRiT, donde nadie puede ostentar cargos ni en asociaciones, partidos, sindicatos, empresas privadas o incluso ni en organizaciones religiosas (art. 8.3 de la Ley de Radiodifusión de 1992).

Por otro lado, algunas de las funciones atribuidas al RMN son actualmente ejercidas por el KRRiT, tales como la concesión de licencias o el nombramiento de los consejos de administración y supervisión. Otras competencias también entrarían en conflicto con las del KRRiT, como la colaboración con el Primer Ministro para definir la política regulatoria del audiovisual, actuar como organismo de consulta para la elaboración de

borradores legislativos en materia de radiodifusión, etc. (art. 6.2.1 y 6.2.7 de la Ley de Radiodifusión de 1992).

La Ley que crea el RMN, en su artículo 16 establece que el KRRiT mantendrá una función de supervisión regulatoria. Ante esto, el Consejo de Europa emitió una opinión de expertos donde se establece que el artículo 7.4 debería clarificar que el RMN será solamente responsable de supervisar aquellos aspectos legales establecidos en la nueva ley, para así evitar duplicidades (Consejo de Europa, 2016). En definitiva, las competencias han de encontrarse claramente diferenciadas para tener en cuenta siempre el rol constitucional del KRRiT.

En marzo de 2017, el Consejo Nacional de Medios publicó un informe ¹⁷ resumiendo su actividad en 2016. Veamos un fragmento:

En un Estado democrático como Polonia, el orden de los medios debe basarse en medios nacionales fuertes y políticamente independientes, o medios públicos de propiedad de la nación (...) El objetivo principal, de hecho, el único, de los radiodifusores públicos es proporcionar a toda la sociedad Información y -mediante un programa cuidadosamente seleccionado- crean un lenguaje, ideales y valores comunes.

Braun, el miembro recomendado por PO, se negó a respaldar la declaración, oponiéndose a la idea de que medios fuertes de propiedad estatal formaran la base de un sistema de medios democrático, argumentando que la democracia descansaba en el pluralismo de los medios de comunicación independientes tanto públicos como privados. También afirmó que la declaración presentaba una descripción incompleta y sesgada de los medios de comunicación públicos bajo el gobierno anterior y los cambios realizados por PiS.

Con las reformas, el KRRiT ha pasado a ser un organismo fuertemente debilitado por las acciones gubernamentales, quedando reducidas sus actuaciones a la emisión de declaraciones y recomendaciones, peticiones a las diferentes autoridades del sector audiovisual y concesión de licencias de radio y televisión.

¹⁷ Puede consultarse el texto completo en <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20RMN%20w%202016%20r.pdf>

3.2.5. La definición de “misión nacional” de los medios públicos y el sesgo conservador en la nueva ley.

El Consejo de Europa publicó en 2012 la *Recomendación CM/Rec(2012) del Consejo de Ministros sobre pluralismo mediático y diversidad de contenidos*, donde se decía que los Estados miembros deben fomentar el servicio público de los medios para que jueguen un papel activo en la cohesión social y la integración de todas las comunidades, grupos sociales y generaciones, incluyendo a las minorías, jóvenes, mayores, personas desfavorecidas, discapacitados, etc., y respetar sus diferentes identidades y necesidades.

Tal y como vimos en el apartado del marco legislativo europeo, el Consejo de Europa define como principal misión de los medios públicos perseguir objetivos de interés general como el progreso social, promoción de los procesos democráticos, el entendimiento intercultural y la integración social a través de contenidos variados y de calidad.

En diversos artículos de la Ley de Medios Nacionales, presentada el 20 de abril de 2016 ante el *Sejm*, se introducen varios aspectos que no se ajustan a las recomendaciones europeas. En el texto se pone el foco insistentemente en la promoción de valores patrióticos y conservadores: “preservar las tradiciones nacionales, valores patrióticos y humanos, (...) contribuir a satisfacer las necesidades espirituales de oyentes y espectadores” (art. 3.2), “respetar los valores cristianos” (art. 4.2), “fortalecer la comunidad nacional” (art. 9.2), “contrarrestar la tergiversación de la historia polaca” (art. 9.3), “retratar los valores familiares y dar pasos en el fortalecimiento de la noción de familia (art. 9.9).

Todos estos aspectos sugieren una agenda profundamente conservadora detrás de la programación de contenidos, contraria a los estándares de la UE e incluso a jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Case of Manole and Others v. Moldova , 2009)¹⁸, en el que el gobierno moldavo perdió una contienda legal contra trabajadores de la televisión pública de aquel país por cuestiones parecidas a las que se plantean con esta ley del gobierno polaco.

Merece la pena detenerse un poco más en los citados artículos de la ley:

¹⁸ Puede consultarse el caso completo en http://www.menschenrechte.ac.at/orig/09_5/Manole.pdf

En primer lugar, la expresión “preservar tradiciones nacionales, valores patrióticos...” (art. 3.2) es un término que necesita ser interpretado para no dar lugar a abusos si se entiende como preservar aquellas cuestiones que respaldan la política del gobierno.

En el artículo 4.2 se dice que la radiodifusión pública debe “respetar el sistema cristiano de valores”, que es algo que en realidad ya existe en la Ley de Radiodifusión de 1992, pero creemos que es contraria a los principios de pluralismo, diversidad y no discriminación, sobre todo si tenemos en cuenta que aunque la mayoría de polacos se identifican a sí mismos como cristianos, existen ciudadanos judíos, musulmanes, hindúes y budistas.

En el artículo 9.3, se llama a “contrarrestar las tergiversaciones de la historia de Polonia”, lo cual consideramos que tampoco es adecuado, ya que no es misión de los medios públicos de radiodifusión el decidir sobre lo que es, en cierto modo, “exacto” o “preciso” en la Historia.

Por último, en el artículo 9.9, el principio de “retratar valores familiares...” consideramos que desprecia el pluralismo y podría invisibilizar o discriminar a otros modelos de familia, como las monoparentales o las LGTB.

BLOQUE II

4. ANÁLISIS

4.1. Caso del programa *Minęła dwudziesta*, del 22 de noviembre de 2015 (TVP).

A) Descripción de los hechos

En primer lugar, vamos a referirnos a un caso que tiene lugar el 22 de noviembre de 2015, un mes antes de la reforma de la Ley de Medios. En un programa de la televisión pública TVP, *Minęła dwudziesta* (“Pasadas las 8”), la presentadora Karolina Lewicka entrevistó al Ministro de Cultura, Piotr Gliński, al que le preguntó por una polémica reciente en aquel momento sobre la censura de una obra de teatro en la que había escenas de carácter erótico. Ante la pregunta formulada, el Ministro se limitó a leer el comunicado de prensa que su gabinete proporcionó a los medios, algo que le fue reprochado por parte de Lewicka y ocasionó una discusión entre ambos. Gliński acusó durante la entrevista a TVP de ser “cadena de propaganda y manipulación constante desde hace años” y advirtió de que “eso pronto cambiaría”, palabras que la periodista calificó de “ofensivas para los profesionales de la televisión pública” y le exigió que se disculpase por ser “injustas” (Entrevista a Piotr Gliński, 2015¹⁹).

B) Reacciones y consecuencias

Este hecho causó un gran revuelo en el país y al día siguiente, TVP suspendió cautelarmente de sus funciones a Karolina Lewicza porque su intervención podría haber violado las normas de la televisión pública y pidió opinión al Comité de Ética de la cadena. Dicho Comité concluyó que no encontraba indicios de incumplimiento de las normas de la cadena y la presentadora se reincorporó a su trabajo.

El medio *wPolityce* informó de que Włodzimierz Czarzasty, miembro del partido Alianza de la Izquierda Democrática (SLD) calificó de “escándalo” lo sucedido y que elevaría una solicitud al KRRiT para que emitiera una declaración “en defensa de la independencia de los periodistas. La portavoz del organismo, Katarzyna Twardowska, dijo que el organismo “respondería a esta petición en su debido tiempo”. (*wPolityce*, 2015, 23 de noviembre).

¹⁹ Resumen de la entrevista: <https://video.wp.pl/i,dziennikarka-tvp-info-zawieszona-po-programie-z-prof-piotrem-glinskim,mid.1824149.cid.4051.klip.html>

Sin embargo, la apelación al KRRiT por parte del grupo parlamentario SLD se demoró casi un mes. El 17 de diciembre el organismo emitió un comunicado expresando su malestar con las palabras del Ministro de Cultura y alertaba del peligro que, según sus criterios, suponían: “Cuando políticos ofenden a periodistas, llamándolos propagandistas, y amenazan con despidos, ese puede ser el primer paso para la autocensura”. Además, en opinión del organismo, esto “haría comprensible en algunos casos el comportamiento agresivo de los periodistas”, lo que afectaría al normal desenvolvimiento de la democracia pues “el debate termina cuando empieza la violencia” (véase Posición del Consejo Nacional de Radio y Televisión del 17 de diciembre de 2015 sobre la agresión dirigida contra periodistas que desempeñan sus funciones profesionales²⁰).

De hecho, como hemos visto anteriormente, en el informe sobre la libertad de prensa de 2016 realizado por la organización *Freedom House*, Polonia retrocedió en todos los ámbitos de estudio con respecto a los anteriores informes y, en concreto, se señaló que “la excesiva interferencia del poder político en el sector y la restricción impuesta en diversos ámbitos contribuían a la autocensura y la polarización de los medios”, algo que va en sintonía con las declaraciones de la portavoz del KRRiT (Freedom House, 2016).

Sin embargo, no hubo ningún tipo de sanción por parte del organismo regulador a la cadena pública por lo sucedido, aunque ello pudiera sentar un precedente para futuras ocasiones.

4.2.Caso de los informativos *Wiadomości* (TVP).

A) Descripción de los hechos

En diciembre de 2015 llega la reforma de la ley, y una de sus consecuencias más visibles en los medios públicos se va a observar en el programa informativo de la tarde, *Wiadomości* (“Noticias”) que se emite cada día a las 19:30 en TVP1. Es un programa de relevancia al ser uno de los noticiarios más vistos, con una audiencia media de casi tres millones de espectadores, según el informe de *Freedom House* (2016).

²⁰ Documento disponible en http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/public/Portals/0/stanowiska/2015/skan_stanowisko_17.12.2015.pdf

Desde enero de 2016, *Wiadomości* ha cubierto los eventos nacionales e internacionales desde la óptica ideológica del gobierno de PiS. Un alineamiento que se hizo especialmente evidente en el tratamiento de las “protestas negras” que tuvieron lugar el 3 de octubre de 2016, cuando salieron a la calle en torno a cien mil mujeres vestidas de negro para manifestarse contra una propuesta de ley de PiS que pretendía modificar la ley del aborto para prohibirlo en todos los supuestos, excepto en caso de riesgo para la madre, y contemplaba penas de cárcel para las mujeres que incumplieran la ley. Mientras tanto, a través de Facebook se organizó un evento con en torno a diez mil personas, con el nombre de “protesta blanca”, con el fin de respaldar la propuesta del gobierno.

A pesar de las diferencias entre ambas protestas, tanto en número de asistentes como el modo de organizarlas (una en las calles y otra en un evento de una red social), en el informativo se dedicó prácticamente el mismo número de minutos a informar de ambos: tres minutos para las protestas negras y dos minutos y medio para las contraprotestas antiabortistas.

En el mismo programa también se ha podido observar el sesgo ideológico cuando trataron las elecciones presidenciales austriacas celebradas el pasado 4 de diciembre de 2016. En estos comicios, el candidato de Los Verdes, Van Der Bellen ganó al ultraderechista Hofer, del Partido por la Libertad de Austria, una formación en la línea de otros partidos europeos como el Frente Nacional francés. En el informativo del 4 de diciembre se emitió un reportaje sobre los comicios celebrados, donde los periodistas no utilizaron en ningún momento las expresiones “extrema derecha” o “ultraderecha”. Sin embargo, al hablar del candidato ganador, titularon “¿Luz verde para los refugiados?” diciendo después que la decisión de los austríacos sería el detonante de una nueva ola de refugiados en Europa. Además, también dedicaron minutos del reportaje a la supuesta campaña de odio que se había llevado a cabo contra el candidato Hofer y resaltó las intenciones de este de mantener buenas relaciones con Polonia y Hungría (TVP, 2016).

B) Reacciones y consecuencias

En estos dos casos, no hubo ningún tipo de reacción por parte del organismo regulador.

4.3. Caso del documental Pucz (TVP).

A) Descripción de los hechos

Desde TVP también se ha tratado de denostar la imagen de los opositores de PiS. El 15 de enero de 2017, TVP1 retransmitió el documental *Pucz (Telewizja Polska S.A., 2017)*, que en castellano viene a significar algo parecido a “golpe” (de Estado). Se trata de un reportaje de 30 minutos de duración que parte de diciembre de 2016, cuando el gobierno de PiS anunció la restricción del acceso a la prensa al parlamento, lo que desencadenó una oleada de protestas secundada por los partidos de la oposición y que se extendieron hasta principios de enero de 2017. El documental muestra esos acontecimientos como un intento de la oposición de perpetrar un golpe de estado para apartar a PiS del gobierno y construye una imagen de los manifestantes como personas violentas, con vínculos con el régimen comunista y Rusia. Además, también incluye imágenes de las protestas del Euromaidan en Ucrania de los años 2013 y 2014, donde se ve a gente quemando neumáticos y rompiendo escaparates, cosas que no ocurrieron en Polonia. Pucz no ofrece la visión de los manifestantes, sino exclusivamente la de miembros del gobierno, como el líder de PiS, Kaczynski, que es dibujado como una persona tranquila y razonable, y al Ministro del Interior, Marius Blaszczak, quien calificaba las protestas de “intento de tomar el poder a través de la violencia y establecer una anarquía”, según comenta en el propio documental.

B) Reacciones y consecuencias

Tras la emisión del documental, el KRRiT recibió más de una veintena de quejas de espectadores, acusando al filme de manipular y alimentar un discurso de odio. Sin embargo, el organismo tampoco se pronunció al respecto. Sin embargo, nos parece relevante comentar, que la cadena privada TVN, que ofreció una cobertura de los sucesos que aborda el documental, fue multada por el KRRiT con una cantidad que ascendía a 1,4 millones de *zlotys* (algo más de 300.000 euros aproximadamente). El regulador elaboró un informe a cargo de la Dra. Hannah Karp, profesora de la Escuela Superior de Cultura Social de Torun, en el que se decía que la cadena violó la ley de radio y televisión promoviendo actividades ilegales y fomentando comportamientos que amenazaban la seguridad.

Hasta el momento de la publicación del informe, el 12 de febrero de 2018, el KRRiT declaró que el caso está pendiente, por lo que no se hizo público hasta un año después de los hechos.

El informe es extenso e incluye 140 páginas de análisis de programas emitidos por TVN, Polsat y TVP durante los días 16,17 y 18 de diciembre de 2016. Karp indica en él que en los programas de TVN24 emitidos en los mencionado días había contenido que directa o indirectamente llamaban a la rebelión, y acusó a la cadena de imparcialidad y de dar voz sólo a una de las partes del conflicto.

Asimismo, TVN también fue acusada por el organismo de provocación en directo para animar a las protestas y manifestaciones frente al *Sejm* y de incitación a la resistencia indirectamente mediante el desprestigio a los líderes del partido en el poder, pretendiendo la destrucción de Polonia, sus ciudadanos y el fin de la legislatura.

El informe también incluyó notas técnicas. La autora del documento reprochó también la desinformación que habrían llevado a cabo los periodistas, pues no habrían explicado qué estaba ocurriendo realmente.

Es relevante el hecho de que el informe no contiene ninguna objeción a la cobertura realizada por la cadena pública TVP, sino todo lo contrario, resaltando que se informó de los eventos con todo su contexto, sin añadir tensiones innecesarias y con información en profundidad frente al tono inquisitivo de TVN.

En enero de 2018, la multa fue retirada, sin embargo, el informe no se ha publicado hasta un mes después del cambio de decisión.

4.3.Caso del debate sobre la transición en Polonia y la membresía de la OTAN en el programa *Minęła dwudziesta*, del 4 de junio de 2016 (TVP).

A) Descripción de los hechos

El 4 de junio de 2016, con motivo de la cumbre de la OTAN en Varsovia que tendría lugar semanas más tarde y por el aniversario de las elecciones polacas de 1989, el programa *Minęła dwudziesta* en TVP abordó el asunto de la transición polaca y su posterior condición de miembro de la Alianza Atlántica. Durante el debate, el presentador Adrian Klarenbach interrumpió en múltiples ocasiones al senador de PO, Jan Rulewski, y al activista de Solidaridad, Adam Borowski a quienes les fue imposible transmitir de manera completa y adecuada sus opiniones.

B) Reacciones y consecuencias

El senador de PO, Jan Rulewski acusó al presentador, Adrian Klarenbach, de falta de objetividad, parcialidad y de abordar el debate desde solamente una de las partes, así como de la falta de respuesta a las amenazas dirigidas hacia el senador por uno de los dos participantes presentes en el estudio de TVP. Además, el KRRiT recibió 23 quejas de espectadores, acusando al programa de manipular y tergiversar las imágenes y tratar de manera sesgada los acontecimientos de la transición polaca y su devenir histórico en los años siguientes, como, por ejemplo, el papel de Polonia en su adhesión a la OTAN.

El regulador emitió una declaración²¹ el 19 de agosto de 2016, en la que su Presidente, Jan Dworak, pidió a TVP el cese de la violación de la Ley de Radiodifusión (art. 21.2) por las emisiones inconsistentes, con el fin de proporcionar información confiable a los ciudadanos y permitir el libre desarrollo de la opinión pública. El KRRiT consideró también que el consentimiento silencioso del presentador ante las amenazas de uno de los participantes en el debate debía ser tratada como un signo adicional de parcialidad y de su identificación con las palabras pronunciadas por el contertulio.

En las quejas sobre el material preparado por el periodista Klaudiusz Pobudzin, titulado “Polska droga do NATO” y transmitido en Wiadomości el 7 de julio de 2016, se acusaba que el material presentaba de forma inexacta los conocidos acontecimientos históricos que rodean al país. la entrada de Polonia en la OTAN, en particular, que no tuvo en cuenta los roles desempeñados por el Prof. Bronisław Geremek y los Presidentes Lech Wałęsa y Aleksander Kwaśniewski, entre otros.

Un análisis del contenido del material realizado por el regulador indicó que “el autor, al ignorar hechos históricos, presentó los acontecimientos en torno a la candidatura de Polonia para unirse a la OTAN de forma selectiva y parcial, retratando negativamente la participación de políticos conectados con el partido Unión de la Libertad y círculos izquierdistas en etapas sucesivas. de la adhesión de Polonia. La estructura del material informativo en cuestión, que fue manipulada de la manera antes mencionada, no solo demuestra una ignorancia de los hechos históricos, sino que también confirma la baja calidad del trabajo del autor y la falta de habilidades periodísticas”. (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, 2016)

²¹ Puede consultarse el documento completo en <http://www.krrit.gov.pl/en/for-journalists/press-releases/news,2374,one-sidedness-of-tvps-broadcasts-violates-the-broadcasting-act.html>

4.4. Caso de la cobertura de la reunión entre Barack Obama y el Presidente Duda, del 8 de julio de 2016 (TVP y Polskie Radio).

A) Descripción de los hechos

El 8 de julio de 2016, tuvo lugar la reunión del Presidente Duda con Barack Obama, donde este expresó su preocupación por las reformas legales sobre el Tribunal Constitucional e instó al ejecutivo polaco a proteger la democracia en el país. TVP y Polskie Radio manipularon el discurso del mandatario estadounidense donde únicamente se le podía escuchar elogiar al gobierno polaco (hay que señalar que el motivo principal de la reunión era la firma de un acuerdo comercial, el NATO). Si comparamos el vídeo íntegro del presidente Obama²² con el reportaje de los informativos²³, se puede advertir que se omitieron completamente las palabras del presidente Obama sobre las reformas del gobierno y la democracia polaca.

B) Reacciones y consecuencias

Tras las quejas recibidas por los espectadores del programa *Minęła dwudziesta* y lo sucedido con el discurso de Obama, el KRRiT decidió pronunciarse, en el mismo documento anteriormente mencionado en el que se pronunciaba sobre el debate. En dicho documento, el regulador indicó lo siguiente: “la declaración hecha por el presidente Barack Obama, que se refería en parte a la situación del Tribunal Constitucional y en la que expresó su preocupación por ciertas acciones y el impasse en torno a la institución, fue sacada de contexto e injustificadamente abreviado. En el material preparado para *Wiadomości*, las palabras del presidente Barack Obama se presentaron de tal manera que los espectadores podían interpretar que sólo expresaban elogios a la democracia polaca. Una comparación del texto de la declaración del Presidente de EE. UU. Publicada en el sitio web de la Embajada de los EE. UU. En Polonia con la declaración abreviada utilizada por los editores de *Wiadomości* nos lleva a concluir que la difusora pública abdicó de su responsabilidad por el contenido de su mensaje y abandonó su deber de representar eventos de manera honesta y confiable”.

De esta manera, el KRRiT consideró que las acciones del presentador mencionado anteriormente son inaceptables y, como salvaguardia del interés público y del derecho a la información en radio y televisión (Artículo 213 de la Constitución de la República de

²² <https://www.youtube.com/watch?v=RKgdypLh9gc>

²³ <http://wiadomosci.tvp.pl/26085337/warszawa-w-centrum-swiatowej-polityki>

Polonia), no era posible ignorar una amenaza tan flagrante al derecho del público a la información confiable sobre un programa por parte de una emisora pública. Además, las acciones anteriores constituían una violación del Artículo 21, párrafo 2, párrafos 2 y 3 de la Ley de Radiodifusión, según el cual los programas y otros servicios de radio y televisión públicos proporcionarán información confiable sobre la gran diversidad de eventos y procesos que tienen lugar en Polonia y en el extranjero, y fomentar el desarrollo sin restricciones de las opiniones de los ciudadanos y la formación de la opinión pública.

Como parte de su investigación sobre las denuncias relativas a *Wiadomości*, el 12 de julio el KRRiT solicitó a TVP que respondiera a las quejas y enviara su material grabado de la transmisión de conformidad con el párrafo 1 del artículo 20 de la Ley de Radiodifusión. Se adjuntaron varios ejemplos de quejas de los espectadores a la carta.

En respuesta a la carta de KRRiT, TVP solicitó el 18 de julio que el regulador enviara todas las quejas de los televidentes, no simplemente una muestra seleccionada. Al mismo tiempo, TVP aseguró al regulador que recibiría el punto de vista de la emisora dentro del plazo legal contado a partir de la recepción de todas las quejas en las que se basaron las acciones del regulador.

El 19 de julio, KRRiT envió el contenido de las 24 reclamaciones recibidas sobre este asunto a la entidad de radiodifusión, haciendo hincapié en que la práctica de enviar quejas de muestra se había utilizado previamente en numerosas ocasiones en cooperación con TVP y otras entidades de radiodifusión sin ninguna reserva. En la carta, KRRiT solicitó que la emisora presente su punto de vista dentro de los tres días.

Para el 22 de julio de 2016 se programó una reunión entre el KRRiT y el presidente de TVP, Jacek Kurski, para aclarar los asuntos en cuestión. Sin embargo, el presidente Jacek Kurski y los representantes de TVP no acudieron a la cita acordada. Un mensaje informando KRRiT de su ausencia fue enviado en el día de la reunión un minuto antes de que esta comenzara. Según el correo electrónico enviado, su ausencia fue inevitable por problemas de agenda relacionados con los preparativos para la Jornada Mundial de la Juventud en Cracovia y los 31° Juegos Olímpicos de Verano en Río de Janeiro. Por lo tanto, KRRiT reconoció que el proceso contabilizado en el procedimiento de investigación de quejas se había llevado a cabo en su totalidad, y la base del párrafo 3 del Artículo 10 de la Ley de Radiodifusión. El Presidente del KRRiT, Jan Dworak, instó a *Telewizja Polska* a que pusiera fin a su violación de la Ley de radiodifusión.

Cabe preguntarse, entonces, cuál es el papel del organismo regulador, puesto que ante situaciones en las que se está violando claramente la Ley de Radiodifusión, y la imposibilidad de nombrar o destituir a los directores de las emisoras públicas o imponer sanciones, el KRRiT queda de nuevo limitado a mero observador de los acontecimientos, a emitir declaraciones no vinculantes y “aconsejar” a los diferentes actores, pero realmente queda despojado de todo poder efectivo.

De este modo, todas las situaciones que hemos comentado, quedaron sin ningún tipo de consecuencia real. Como tampoco lo tuvieron otros casos en los que colectivos vulnerables y minorías han sufrido un trato despectivo por parte de los medios públicos, como es el caso de los inmigrantes y refugiados y el colectivo LGTB.

4.6. Caso del programa *First Dates* (TVP).

A) Descripción de los hechos

Junto a inmigrantes y refugiados, el colectivo LGTB es otra de las minorías que sufren perjuicio de sus derechos en Polonia. La Constitución define el matrimonio explícitamente como unión entre hombre y mujer y ese fue el argumento de la cadena pública TVP para vetar a las parejas homosexuales en el programa *First Dates*, de similar formato al que se emite en España en la cadena Cuatro. El presidente de TVP, Jacek Kurski dijo en declaraciones ofrecidas al canal de televisión WP en marzo de 2017, que la televisión pública era “un organismo financiado con dinero público y por tanto tienen que seguir ciertas reglas firmemente expresadas tanto en la Constitución como en la ley”. Además, añadió que “la ley, la tradición polaca y la moralidad relacionan la unión del matrimonio tan solo con el enlace entre el hombre y la mujer, es obvio que en el espacio televisivo deba haber parejas de sexo opuesto” (Wirtualna Polska, 2017).

Aunque un programa como este podría contribuir a dar visibilidad a un colectivo inexistente para buena parte de la sociedad polaca y normalizar algo que ya es una realidad aceptada en gran parte de Europa, en Polonia se ha insistido en varias ocasiones que jamás se legalizará el matrimonio entre personas del mismo sexo, como afirmó, por ejemplo, el presidente Andrzej Duda en una entrevista con la cadena de televisión *Republika* en enero de 2017. Por tanto, el veto a los gays, lesbianas, transexuales y bisexuales seguirá imperando en la televisión pública polaca.

Esto, de nuevo, ignora completamente textos legales de la Unión Europea como la Recomendación del 24 de septiembre de 1998 y 2006 en la que se insta a los Estados miembro a evitar en sus contenidos audiovisuales la discriminación por motivo de la orientación sexual.

B) Reacciones y consecuencias

El organismo regulador no se pronunció sobre este caso, ya que estaríamos hablando de una actuación que se ajusta a la Constitución polaca y a sus valores como sociedad, y aunque contraviene el contenido de las directrices europeas, prima el principio de subsidiariedad nacional, pues la Unión Europea posee competencias de apoyo en estas materias, esto es, sólo podrá intervenir para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros (artículo 6 TFUE).

4.7. Caso de la cobertura de las manifestaciones contra la reforma judicial, del 17 de julio de 2017 (TVP).

A) Descripción de los hechos

Por añadir otro caso, el 17 de julio de 2017, en uno de los informativos de TVP Info (espacio equivalente al 24h de la televisión pública española) se ofreció la cobertura de las manifestaciones realizadas en Varsovia contra la reforma judicial del gobierno. Al dar la noticia, fueron emitidas imágenes de la protesta ante el *Sejm*, acompañadas del siguiente rótulo: “Los defensores de pedófilos y los que no pagan pensiones conyugales se manifiestan contra la reforma de la judicatura” (*Gazeta.pl*, 18 de julio de 2017), a la vez que la presentadora, Ewa Bugala, comentaba la presencia de algunos personajes populares en la manifestación, como el actor y director Roman Polanski, quien había sido acusado de violar a una menor en 1977, o la actriz Dorothy Stalinska, que defendió a este cuando fue acusado. Por otro lado, el titular también se refería a otro asistente, el político Jacek Zakowski, que fue acusado de no pagar la pensión conyugal a su exmujer.

Es decir, la cobertura informativa de estas protestas dejó de lado la reforma del gobierno, su contenido o los motivos que alegaba el conjunto de los asistentes para centrarse en el currículum de algunas personas que protagonizaron polémicas en el pasado para tratar de deslegitimar la manifestación de ciudadanos contra los planes del PiS.

B) Reacciones y consecuencias

De nuevo, el KRRiT no se pronunció al respecto y las críticas recibidas vinieron de otros medios de comunicación que se hicieron eco de lo sucedido, como Gazeta.pl)

5. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En virtud de los casos descritos y respondiendo a las hipótesis planteadas al inicio de la investigación, consideramos que, en líneas generales, la televisión pública polaca ha pecado en reiteradas ocasiones de falta de ética profesional y traspasando líneas rojas en lo relativo a los principios de veracidad de la información, respeto al pluralismo y no discriminación, chocando así con las directivas y recomendaciones adoptadas por las instituciones europeas, mencionadas en el epígrafe del marco teórico.

Por otro lado, consideramos que el organismo regulador, KRRiT, ha acusado cambios en su manera de actuar antes y después de la aprobación de la *small media law* en diciembre de 2015. Este aspecto se refleja especialmente en el primer caso que hemos analizado, cuando el KRRiT se pronunció sobre lo sucedido con la presentadora de TVP, Karolina Lewicka, emitiendo una declaración en favor de la libertad de información e independencia de los periodistas frente al poder político, así como en los casos descritos en los epígrafes 4.4 y 4.5, donde emitió una declaración abordando ambos asuntos pero que, sin embargo, no tuvieron ningún tipo de consecuencia más allá.

A partir de entonces, el KRRiT apenas ha emitido declaraciones sobre las controversias generadas en los medios públicos de radiodifusión, lo cual nos hace plantear la cuestión de en qué posición ha quedado con respecto a estos tras la creación del RMN con la Ley Nacional de Medios de 2016. Dicho planteamiento se vería reforzado con el hecho de que el KRRiT llegó a multar a una cadena privada por la supuesta imparcialidad de sus informaciones, pues habría ofrecido únicamente la visión de una de las partes, mientras que elogia a la cadena pública por la cobertura de esas mismas informaciones, sin exponer ningún tipo de objeción.

Deducimos, por tanto, que la creación del RMN ha servido en la práctica para que el gobierno tome control sobre la radiotelevisión pública y que el KRRiT ejerza para el gobierno de PiS como organismo supervisor de las cadenas privadas.

Consideramos también que se cumplen las observaciones realizadas en el epígrafe 3 del marco teórico sobre el sesgo conservador y el significado del término “valores patrióticos”, pues las informaciones contrarias a la línea ideológica de PiS han sido acusadas de pretender destruir el estado polaco y derrocar al gobierno, conllevando multas (aunque posteriormente retiradas) y, en el caso de profesionales manifiestamente contrarios a la política del gobierno, despidos.

Si bien hemos visto que la preocupación por preservar la pluralidad, el libre desarrollo de la opinión pública, la no discriminación o el respeto a la dignidad humana es progresivamente mayor a escala europea, algo que se refleja en su cuerpo normativo, en Polonia observamos que las últimas reformas legislativas se encaminan en sentido contrario. Por ello creemos que se debe volver a reforzar el papel del regulador en materia deontológica, eliminar el RMN o, al menos, despolitizarlo, siguiendo el modelo de regulación audiovisual de otros países como Reino Unido o Alemania.

Una alternativa interesante, si no se quiere optar por alargar las atribuciones de un organismo regulador y, mucho menos, las de los gobiernos, sería crear un organismo independiente formado exclusivamente por periodistas y representantes el sector público cuya misión sea únicamente velar por el respeto a los principios deontológicos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Monografías

Belando Garín, B., & Montiel Roig, G. (s.f.). www.uv.es. Obtenido de https://www.uv.es/genero/docs/public_com/reg_contenidos_aud.pdf

Izaguirre Remón, R., Rivera Oliva, R., & Mustelier Necolardes, S. (Abril de 2010). www.serviciospublicos.wordpress.com. Obtenido de <https://serviciospublicos.files.wordpress.com/2010/04/revis.pdf>

Linde Paniagua, E., & Vidal Beltrán, J. (2003). *Derecho Audiovisual*. Madrid: Colex.

Dobek-Otrowska, B. (1996). *La transición democrática en España y Polonia (análisis comparativo)*. Universidad de Wrocław.

Hans-Bredow-Institute for Media Research. (2006). *Estudio sobre las medidas de corrección en el sector de los medios de comunicación*. Universidad de Hamburgo.

Martínez Otero, J. M.: “Reflexiones y perplejidades sobre la protección de los menores en el entorno audiovisual”, *La ética de la comunicación a comienzos del siglo XXI (Libro de Actas del I Congreso Internacional de Ética de la Comunicación)*, pág. 40. Edufora, Madrid, 2011.

Bustamante, E. (2014). El caso español: mutación ideológica de modelos. En M. Francés, J. Gavaldà Roca, G. Llorca Abad & À. Peris Planes (Eds.), *La televisión de la crisis ante el abismo digital*, pp. 25-26. Barcelona: Gedisa.

Gavaldà Roca, J. (2014). La calidad democrática y la regulación audiovisual. La radio y la televisión pública valenciana. En A. Boix Palop & J.M. Vidal Beltrán (Eds.), *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, pp. 371-388. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

Artículos de revistas científicas

Hallin, D. C., & Mancini, P. (2010). Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, pp. 165-188.

Sajna, R. (2007). La ideología liberal y los medios de comunicación en Polonia: Varios efectos de la transición poscomunista. *Revista Estudos en Comunicaçãõ*, núm. 2, pp. 289-306.

López Olano, C. (2016). “Las autoridades de regulación audiovisual en España. Panorámica y perspectivas del control de la pluralidad”, en *Miguel Hernández Communication Journal*, nº7, pp. 87-112. Universidad Miguel Hernández, UMH (Elche-Alicante).

Documentos oficiales

Constitución de la República de Polonia. Gaceta Oficial de la República de Polonia. 17 de octubre de 1997.

Ley de Radiodifusión. Gaceta Oficial de la República de Polonia. 29 de diciembre de 1992.

Ley de Reforma de la Ley de Radiodifusión. Gaceta Oficial de la República de Polonia. 30 de diciembre de 2015.

Ley del Consejo Nacional de Medios. Gaceta Oficial de la República de Polonia. 29 de junio de 2016.

Unión Europea (1989). Directiva 89/552/CEE del Consejo, 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 17 de octubre de 1989, núm. L 298, pp. 23-30. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124101>.

- (1997) Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 30 de julio de 1997, núm. L 202, pp. 60-70. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31997L0036>.
- (2007). Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo

- sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 18 de diciembre de 2008, núm. L 332/27. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32007L0065>.
- (1997) Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 340, 10 de noviembre de 1997, pág. 109. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>.
 - (2012) Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C 326/1, 26 de octubre de 2012, pág. 171. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=ES>.
 - (2010) Directiva 2010/13/UE de Servicios de Comunicación Audiovisual del Parlamento Europeo y del Consejo, 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 15 de abril de 2010, núm. L 95/1. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=ES>.
 - (1996). Recomendación nº R (96) del Consejo de Ministros de los Estados miembros sobre la garantía de independencia de los servicios públicos de radiodifusión, adoptada por el Consejo de Ministros el 11 de septiembre de 1996. Disponible en <https://rm.coe.int/168050c770>.
 - (2007). Recomendación CM/Rec (2007) 2 del Consejo de Ministros de los Estados miembros sobre el pluralismo de los medios y la diversidad de contenidos, adoptada por el Consejo de Ministros el 31 de enero de 2007. Disponible en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3.
 - (2000). Recomendación Rec (2000) 23 sobre la independencia y las funciones de las autoridades regulatorias del sector de la radiodifusión, adoptada por el

Consejo de Ministros el 20 de diciembre de 2000. Disponible en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e032

- (2016) Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de agosto de 2016, L 217. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2016/217/L00053-00068.pdf>
- (2016) Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2016, sobre los últimos acontecimientos en Polonia y su incidencia en los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016/2774(RSP)). *Diario Oficial de la Unión Europea*. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0344+0+DOC+PDF+V0//FR>.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. (17 de diciembre de 2015). www.krrit.gov.pl. Obtenido de http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/stanowiska/2015/skan_stanowisko_17.12.2015.pdf.

- (30 de diciembre de 2015). www.krrit.gov.pl. Obtenido de <http://www.krrit.gov.pl/en/for-journalists/press-releases/news,2192,krrits-statement-on-the-bill-amending-the-broadcasting-act.html>

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2016). www.sejm.gov.pl. Obtenido de <http://www.sejm.gov.pl/RMN/Informacja%20o%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20RMN%20w%202016%20r.pdf>.

Case of Manole and Others v. Moldova , 13936/02 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 17 de Septiembre de 2009).

Consejo de Europa. (2016). DGI(2016)13 Opinion of Council of Europe Experts. Estrasburgo.

Noticias

Bogdanska, K. (5 de Julio de 2017). www.wiadomosci.wp.pl. [Internet]. Obtenido de: <https://wiadomosci.wp.pl/zaskakujace-wyniki-sondazu-polacy-wola-wyjsc-z-unii-niz-przyjac-uchodzcow-6140848547620481a>

Domínguez, Í. (21 de Enero de 2016). Cruzada en Polonia contra los medios ‘traidores de la patria’. *El País*. [Internet]. Obtenido de: https://elpais.com/internacional/2016/01/19/actualidad/1453231034_459074.html.

Forcada, D. (9 de Febrero de 2016). Sánchez quiere resucitar el supercontrolador de las televisiones en seis meses. *El Confidencial*. [Internet]. Obtenido de: https://www.elconfidencial.com/comunicacion/2016-02-09/sanchez-quiere-resucitar-el-super-controlador-de-los-medios-en-seis-meses_1148975/

Pew Research Center. (4 de Junio de 2013). www.pewglobal.org. [Internet]. Obtenido de: <http://www.pewglobal.org/2013/06/04/the-global-divide-on-homosexuality/>

Polish Press Agency. (31 de Diciembre de 2015). *pap.pl*. [Internet]. Obtenido de: <http://www.pap.pl/en/news-/news,451641,sejm-amends-media-law.html>

TVN24. (29 de Diciembre de 2015). *tvn24.pl*. [Internet]. Obtenido de: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/ryszard-terlecki-o-mediach-zmiany-w-mediach-zapowiada-pis,606582.html>

TVN24. (9 de Enero de 2016). *tvn24.pl*. [Internet]. Obtenido de: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/zmiany-w-mediach-publicznych-manifestacje-kod,609345.html>

wPolityze. (21 de Marzo de 2017). Jarosław Sellin: Projekt ustawy o repolonizacji mediów - jeszcze przed wakacjami. *Polityze.pl*. [Internet]. Disponible en: <https://wpolityce.pl/polityka/332354-jaroslaw-sellin-projekt-ustawy-o-repolonizacji-mediow-jeszcze-przed-wakacjami>

www.dw.com. (22 de Marzo de 2018). *DW*. [Internet]. Obtenido de <http://www.dw.com/es/polonia-ataque-a-la-libertad-de-prensa/av-43079302>

Zgustova, M. (19 de Noviembre de 2016). [Internet]. La dictadura de terciopelo polaca. *El País*. Obtenido de: https://elpais.com/elpais/2016/11/14/opinion/1479129357_270554.html

Chapman, A. (2016). Pluralism under attack. The assault on Press Freedom in Poland. Freedom House. [Internet]. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/special-reports/assault-press-freedom-poland>.

Programas de televisión

Telewizja Polska (productor/director). (2015, 22 de noviembre). Minęła dwudziesta (Emisión de televisión). Disponible en: <https://vod.tvp.pl/video/minela-dwudziesta,22112015,22458025>.

- (2017, 17 de julio). Nie da się ukryć (Emisión de televisión). Disponible en <https://www.tvp.info/32985945/17072017-2100>
- (2016, 4 de junio). Minęła dwudziesta (Emisión de televisión). Disponible en <https://vod.tvp.pl/video/minela-dwudziesta,04062016,25345372>.
- (2016, 8 de julio). Wiadomości (Emisión de televisión). Disponible en <http://wiadomosci.tvp.pl/26085337/warszawa-w-centrum-swiatowej-polityki>.
- (2016, 3 de octubre).). Wiadomości (Emisión de televisión). Disponible en: <http://wiadomosci.tvp.pl/27187639/czarny-protest>
- (2016, 4 de diciembre). Wiadomości (Emisión de televisión). Disponible en: <http://wiadomosci.tvp.pl/28103758/zielone-swiatlo-dla-uchodzcow>.
- (2017, 15 de enero). Pucz (Documental de televisión). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=39bAPEPqtBc> (Canal de YouTube de Latarnik Polityczny).

The White House (2016, 8 de julio). President Obama and President Duda of Poland. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RKgdypLh9gc>

Wirtualna Polska. (productor/director) 2017, 1 de marzo). WP Gwiazdy (Emisión de televisión). Disponible en: <https://video.wp.pl/i,jacek-kurski-o-gejach-w-tvp-to-niezgodne-z-prawem-i-konstytucja,mid,1998602,cid,4052,klip.html>.

7. ANEXOS

Anexo 1: Anexo 1: Comunicado del KRRiT sobre los hechos ocurridos en el programa *Minęła dwudziesta*, de TVP, el 17 de diciembre de 2015.



Stanowisko Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 17 grudnia 2015 roku

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje wolność słowa rozumianą jako wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54). Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji kilkakrotnie reagowała na przypadki agresji skierowanej wobec dziennikarzy pełniących swoje obowiązki zawodowe, m.in. zajmując stanowiska 15 lipca 2011 r. i 12 sierpnia 2013 r.

10 grudnia dziennikarz TVP Info Radomir Wit relacjonując spod siedziby Prezydenta RP w Warszawie comiesięczne uroczystości upamiętniające ofiary katastrofy smoleńskiej, został zaatakowany w sposób uniemożliwiający przeprowadzenie relacji telewizyjnej. Dziennikarza znieważano słownie, wyrwano mu słuchawkę, popychano.

Agresywne zachowania wobec dziennikarzy głęboko naruszają elementarne zasady ładu społecznego, jakimi w demokratycznych państwach prawa są: wolność słowa, swoboda wypowiedzi i otwarty dostęp do informacji.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wyraża sprzeciw wobec wszelkich form agresji w stosunku do dziennikarzy pełniących swoją służbę publiczną.

KRRiT z rosnącym niepokojem odnotowuje wypowiedzi polityków publicznie oceniających dziennikarzy, nazywających ich propagandzistami, odmawiających im prawa do wykonywania zawodu, grożących zwolnieniami z pracy. Ataki na dziennikarzy wywołują w mediach „efekt mrożący”, co może być pierwszym krokiem do powrotu cenzury prewencyjnej. Mogą one być też rozumiane jako przyzwolenie na agresywne zachowania wobec dziennikarzy.

Z uznaniem Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji odbiera dowody zawodowej solidarności dziennikarzy, potępiających atak na kolegę z TVP Info. To wyraźny, niezależny od różnic światopoglądowych, wspólny sygnał, iż debata publiczna kończy się tam, gdzie zaczyna się przemoc.

 Przewodniczący KRRiT

Jan Dworak