

La participación ciudadana como factor diferencial de los medios públicos

Alejandro Perales Albert
Presidente de la Asociación de Usuarios de Comunicación

Referencia de este artículo

Perales, Alejandro (2016). La participación ciudadana como factor diferencial de los medios públicos. En: *adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, nº11. Castellón: Asociación para el Desarrollo de la Comunicación adComunica y Universitat Jaume I, 177-182. DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/2174-0992.2016.11.12>

En un entorno audiovisual como el actual, orientado hacia la convergencia tecnológica, la interactividad asociada a la digitalización y la opulencia comunicativa ¿Tiene algún sentido el mantenimiento de medios públicos? ¿Cuál puede ser su valor diferencial frente a los medios privados?.

Ante preguntas como éstas, que han generado en los últimos años un buen número de reflexiones en el ámbito de la literatura profesional y científica (véase, a modo de ejemplo, Marzal, Izquierdo y Casero, 2015), muchos tenemos la convicción de que la necesidad de contar con medios públicos no sólo no ha periclitado, sino que es una salvaguarda ante fenómenos como el progresivo desplazamiento de la propia televisión a favor de la banda ancha en el espectro radioeléctrico (Lamy, 2014), o la evolución de la oferta audiovisual hacia modelos de pago (Ericsson Consumer Lab 2015).

Desde esta perspectiva, el valor diferencial del servicio público audiovisual, y, por tanto, su posibilidad de supervivencia, se vertebra fundamentalmente en torno a tres grandes ejes (Perales, 2003):

- El cumplimiento eficaz de unos principios básicos de programación que respondan a su función social, más allá de los requerimientos y obligaciones que afectan al conjunto de prestadores del servicio audiovisual televisivo, radiofónico y conexo considerados servicios de interés general.
- La implementación de un modelo transparente, eficiente y sostenible de financiación y gestión de los recursos públicos, que no renuncie a las innovaciones tecnológicas, a la integración de la televisión social, a los contenidos generados por los usuarios ni a su presencia en el ámbito de las comunicaciones electrónicas a través de todo tipo de dispositivos (Capello, 2015).
- La creación y potenciación de espacios de participación social y ciudadana, tanto desde el punto de vista de su presencia en la oferta televisiva como de su intervención en los órganos de decisión.

El hecho de que los medios públicos realicen su oferta total o fundamentalmente en abierto, y de que su financiación no dependa de la publicidad (aunque una parte de sus ingresos pueda provenir de la emisión de comunicaciones comerciales), debería facilitar el cumplimiento de la misión de servicio público, contribuyendo a que los espectadores no sean tratados como «clientes», o como mercancía que se vende a los anunciantes (GRP's/QRP's), sino como ciudadanos que participan activamente en la toma de decisiones públicas y cuyos intereses (deseos, pero también necesidades) deben ser atendidos por esos medios públicos.

La evaluación del cumplimiento de esa misión de servicio público, requiere, por tanto, introducir parámetros de rentabilidad social de su oferta más allá de los índices de audiencia obtenidos, en el bien entendido, en todo caso, de que tal misión no puede realizarse debidamente desde un nicho de mercado marginal o de espaldas al público. Y requiere igualmente tener en cuenta obligaciones en materia de contenidos que afectan no sólo a la veracidad informativa o a la diferenciación entre información y opinión (requerimientos éstos extensibles a todos los medios, públicos y privados), sino también al pluralismo interno; a la neutralidad e imparcialidad; a la independencia frente a los gobiernos y a los partidos; a la atención a los diferentes colectivos de un modo inclusivo garantizando la cohesión social asociada al acceso universal; a la alfabetización mediática; a la innovación y a la búsqueda de nuevos formatos; al apoyo a la industria audiovisual independiente más allá de las cuotas establecidas en la normativa; a los aspectos identitarios y culturales, etc.

Pero, como señalábamos, el papel diferencial de los medios públicos no se agota, con ser extremadamente importante, en una determinada oferta de contenidos o en un determinado modelo de gestión de los recursos. Deben atender

además, como parte de su misión, a la promoción de la participación social en la configuración y desarrollo de su modelo audiovisual, reconociéndose plenamente tanto el derecho de acceso (Montoro, 2007) como lo que podríamos denominar el derecho de consulta de la ciudadanía.

Derecho de acceso.

El derecho de acceso, que va más allá del ejercicio de la réplica o la rectificación, está expresamente recogido en el artículo 20.3 de la Constitución: «La ley (...) regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España».

También cabe mencionar lo recogido en el artículo 51, en el que se establece el fomento del asociacionismo de los consumidores y usuarios, y que ha tenido su concreción legal en la normativa específica en este ámbito: el artículo 17.2 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, señala que «Los medios de comunicación social de titularidad pública estatal dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios. En tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios representativas y los demás grupos o sectores interesados, en la forma que se acuerde con dichos medios».

En lo referente al ámbito audiovisual estatal, la Ley de 1980 del Estatuto de RTVE y, más en concreto, la Leyes de 2006 y 2009 que configuran la nueva Corporación, recogen ese derecho de acceso de los grupos sociales y políticos significativos, con el fin de promover la participación democrática mediante su ejercicio tasando un número de horas semanales «en horario no residual». La aplicación del derecho de acceso se contempla en un doble plano: «de manera global» o transversal, dotando de relevancia a la sociedad civil como fuente de información y opinión en el conjunto de la programación, y «de manera directa», mediante espacios específicos dedicados a garantizar esa presencia.

Es decir, teóricamente se combina el modelo de acceso público (*public acces*) más propio de los países anglosajones, en el que los medios de comunicación ceden espacio/tiempo a la sociedad civil organizada para que difunda sus propios programas, con el modelo de interés público (*public interest*), más implantado en los países de nuestro entorno, según el cual el medio produce contenidos de interés social dando relevancia a la participación y visibilidad de la sociedad civil organizada; pero se hace sin desarrollar verdaderamente ninguno de los dos (Perales, 2013).

La Corporación RTVE, con todo, es la que ha llegado más lejos en la regulación formal del ejercicio del derecho de acceso, aprobando sus Directrices y Reglamento. Por su parte, las diferentes normativas autonómicas, en línea con la normativa estatal, lo reconocen expresamente, aunque sin pasar realmente de tal principio enunciativo. Así, en el caso de la Radiotelevisión Valenciana, la Ley de Creación del 84 contemplaba ese derecho e incluso el «derecho de antena» para los grupos menos significativos, y la IPL del Servicio Público de Radiotelevisión Valenciana de 2015 se refiere a facilitar el acceso a los grupos sociales, sindicales y políticos más significativos, respetando el pluralismo de la sociedad valenciana, como una de las funciones de servicio público.

Derecho de consulta.

Como principio general, cualquier modelo aceptable para la concepción, desarrollo y gestión de los medios públicos debe plantearse, como objetivo irrenunciable, su independencia del poder ejecutivo, su «desgubernamentalización». Más matizable es hablar de «despolitización», aunque sin duda deben establecerse cauces de presencia de la sociedad civil que eviten, desde el reconocimiento indubitable de los parlamentos como representación legítima de la soberanía popular, un control omnímodo y endogámico de esos medios públicos por parte de los partidos políticos.

Los Consejos Asesores, denominados en ocasiones «Consejos Consultivos» o «Consejos Ciudadanos» son, en este sentido, fundamentales para garantizar la participación social en la gestión de los medios públicos. La mencionada Ley de 1980 consideraba dichos Consejos como uno de los tres órganos de gobierno de RTVE, aunque en 20 años ninguno de los sucesivos Gobiernos de España tuvo la voluntad política de ponerlos en marcha¹. Sí lo hicieron algunas televisiones autonómicas, y, finalmente, a nivel estatal, se crearon tras la aprobación de la Ley de 2006².

El balance de funcionamiento de los Consejos Asesores existentes es, sin paliativos, decepcionante e irrelevante. Ahora bien, siendo justos, hay que reconocer que ese rotundo fracaso no deja de obedecer a la figura de la «profecía autocumplida»: se trata de órganos hipertrofiados en su representación, mezcla social e institucional; con competencias poco operativas o difusas; con reuniones enormemente dilatadas en el tiempo que no permiten dotar de continuidad a su labor; con puestos rotatorios que dificultan aún más, si cabe, esa continuidad. Y, sobre todo, con una falta generalizada de interés, y yo diría que incluso de respeto, por parte de los órganos de dirección de las televisiones.

1 No deben confundirse dichos Consejos con sus homónimos Consejos Asesores de ámbito territorial de RTVE, que reflejaban el reparto de cuotas de los partidos políticos a nivel autonómico.

2 También la Ley General de la Comunicación Audiovisual contemplaba la creación de un Comité Consultivo del previsto Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), definido como órgano de participación ciudadana, aunque con la sustitución de éste por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) como regulación audiovisual, la figura del Comité desapareció de la normativa.

Con todo, muchos seguimos considerando imprescindible la existencia de Consejos Asesores en los medios públicos, con un replanteamiento de su composición y funciones que los convierta en verdaderamente operativos. Ello implica:

- Contar con órganos dimensionados verdaderamente operativos que, además, funcionen en pleno y en comisión, con un reglamento que contemple reuniones mensuales y la creación de grupos de trabajo que garanticen la continuidad de su quehacer.
- Conformar verdaderamente el Consejo como un órgano de participación ciudadana, evitando en lo posible las presencias institucionales o de aquéllos que tienen garantizada su intervención a través de otras instancias como los Consejos de Redacción o las Comisiones de Control Parlamentario.
- Establecer claramente sus funciones en la supervisión y en la elaboración de informes preceptivos, y por tanto previos a la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión, en aspectos como los contratos-programa; las líneas básicas de programación y oferta de servicios; el ejercicio del derecho de acceso, réplica y rectificación; la defensa de telespectadores, radioyentes y usuarios, y, en general, el cumplimiento de la misión de servicio público.

Un aspecto que cuenta con cierta tradición en diferentes modelos europeos (Mitchell, 1994), y que en España empieza a concretarse en algunas iniciativas, es la posibilidad de propuesta, desde esos ámbitos sociales, de posibles miembros para los Consejos de Administración de los medios públicos, siempre entre personas que acrediten experiencia suficiente en el ámbito audiovisual, ya sea en la gestión, en el desempeño profesional, o como expertos en el ámbito académico o asociativo.

Se trata, en definitiva, de explorar nuevas vías que permitan que esa participación social contribuya verdadera y eficazmente a reforzar y consolidar el papel de los medios públicos como elemento imprescindible para el desarrollo de las sociedades democráticas.

Referencias

- Capello, M. (ed) (2015). *Online activities of public service media: remit and financing. Iris Special*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Ericsson Consumer Lab (2015). *TV and media 2015. The empowered TV and media consumer's influence*. Suecia. Disponible en www.ericsson.com
- Montoro, A. (2007). *El derecho de acceso a la radiotelevisión pública*. Madrid: Dykinson.

Lamy, P. (2014). *Report to the European Commission. Results of the work of the high level group on the future use of the uhf band (470-790 mhz)*. Bruselas. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/report-results-work-high-level-group-future-use-uhf-band>.

Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión.

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

Marzal, J., Izquierdo, J. y Casero, A. (eds.) (2015). *La crisis de la televisión pública. El caso de RTVV y los retos de una nueva gobernanza*. Barcelona, Bellaterra, Castellón y Valencia: Departament de Comunicació de la Universitat Pompeu Fabra, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Publicacions de la Universitat Jaume I y Publicacions de la Universitat de València, Col.lecció Aldea Global.

Perales, A. (2003). *La televisión pública en la era digital*. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-ygTG4l.pdf

Perales, A. (2013). *El derecho de acceso como herramienta de participación ciudadana: El caso de RTVE*. Madrid: Documentos AUC. Disponible en www.auc.es

Mitchell, J. et. alt (eds.) (1994). *Television and the viewer Interest*. Londres: John Libbey & Company Ltd.