

Experiencias europeas de representación social en la dirección y control de los canales públicos

Los ciudadanos en los contenidos de la tele: una manifestación democrática

.....
Antoni de la Torre Olid
Jaén

La participación ciudadana en el desarrollo de las televisiones es un tema a debate que cada vez se hace más presente en los foros culturales. La dirección y el control de los contenidos televisivos no puede estar al arbitrio exclusivamente de los intereses económicos e ideológicos de grandes grupos multinacionales. Los Estados han de fomentar por ello la presencia de los colectivos sociales en la dirección y el control mediante instituciones que preserven los derechos fundamentales. El autor de este texto, investigador de esta temática a nivel europeo, plantea la necesidad de la implicación ciudadana en el control democrático de la televisión.

No haber disfrutado nunca de un bien o una ventaja no tiene por qué hacernos echarlo de menos. Sin embargo, cuando nos sentimos insatisfechos o nos preocupamos por mejorar un estado de cosas, podemos mirar a nuestro alrededor y aplicarnos una experiencia que puede ser positiva. El docente o los mayores a los que les gustaría que sus alumnos e hijos viesen otros contenidos en la televisión; el periodista que no está de acuerdo con la forma de presentarse unos informativos; o el ciudadano, en general español y andaluz, que no está contento con la función que cumple y la programación que incluye una cadena de radio y televisión pública (puesta en marcha y financiada con el esfuerzo de todos), debe saber que existen maneras más influyentes de hacerlo

que la española, apenas que nos comparemos con las experiencias de algunos países europeos.

Y es que como en toda organización o empresa, en su cúspide hay un grupo de personas que deciden al respecto, en este caso sobre los contenidos televisivos. Si esa organización o empresa es pública, la decisión sobre su composición también procede de lo público, es decir, en ella, en teoría, podemos participar todos. En el caso concreto de Televisión Española y Canal Sur, ambas están comandadas, además de por una Dirección General Ejecutiva, por sendos Consejos de Administración que nombran las Cortes Generales y el Parlamento Andaluz respectivamente. En el caso de TVE además existe un Consejo Asesor.

Por tanto, la mayor o menor depuración del sistema de elección de las personas que deben integrar estos equipos, e interpretar nuestros gustos y necesidades, determinará un mayor o menor grado de cultura democrática, aplicada en esta parcela concreta. No en vano, la libertad de expresión, el derecho a dar y recibir información, el derecho de acceso, el derecho a participar en estas decisiones y el tipo de ley (orgánica) que regula la actividad televisiva, son derechos que gozan de especial protección por su posición constitucional en nuestra Carta Magna y en las normas que la desarrollan (para aquellos interesados en contar con el tenor de estas normas legales españolas y su comparación con las de otros países, se incluye un apéndice al final de este trabajo, junto con una bibliografía al efecto).

Quien suscribe estas líneas realizó su tesis doctoral abordando este tema en el conjunto de la Unión Europea, y se ha dirigido a los dos partidos mayoritarios en el ámbito nacional y andaluz para sensibilizarlos sobre esta cuestión, sin encontrar una respuesta positiva. Y es que un cambio de actitud les obligaría entre otras cosas a restar puestos de poder en cuadros de esas formaciones o personas afines, que apenas se salvan con la excepción de la pertenencia actualmente a estos consejos de algún profesional del medio o profesor universitario experto en la materia llamado a esta tarea.

1. Dirección

La propuesta, pues, es que los órganos de dirección y control de la radiotelevisión pública deben estar formados por un grupo de personas que sean reflejo de la sociedad, desde pedagogos y docentes, a asociaciones de consu-

midores y telespectadores, a grupos políticos, sindicales, empresariales, confesiones religiosas, representantes de la Universidad, profesionales de los medios de comunicación, etc. Se trata de favorecer la importación del que se ha dado en llamar *modelo europeo*, más propio del centro y norte de Europa, frente a un

modelo mediterráneo, de implantación en España, Italia y Portugal (RTP), que imita la experiencia italiana de mera trasposición de las mayorías parlamentarias al número de representantes que se reservan en los órganos de decisión y control y se reparten en la RAI y sus distintos canales. Nos referimos a la llamada *lotizzazione*. Incluso en Grecia, en Dinamarca (DR) y en Irlanda (RTE) –como apéndices en estos dos últimos casos a la ubicación geográfica mediterránea de la que hablamos–, la designación de los miembros de los consejos se decide directamente por el Gobierno. Por contra, en la segunda cadena de la televisión pública danesa, su consejo sí se nutre de representantes

del mundo de la cultura, la Universidad y la Administración.

Más perfeccionado es el modelo en Francia (Antenne 2 y FR-3, una vez privatizada FR-1 a mediados de los ochenta), en el que sus responsables son elegidos por el Consejo Superior del Audiovisual, una entidad independiente a la que nos referiremos más adelante. Y en Bélgica, en donde las tres cadenas (RTBF, BRT y BRF) están comandadas por representantes de los consejos de cultura flamenca, francesa y alemana. Avanzando de peor a mejor, más interesante aún es el sistema en Alemania (ZDF y ARD), con un Consejo de Radiodifusión que alberga a gentes de la Universidad, la Iglesia, el deporte, la Sociedad de

La libertad de expresión, el derecho a dar y recibir información, el derecho de acceso, el derecho a participar en estas decisiones y el tipo de ley (orgánica) que regula la actividad televisiva, son derechos que gozan de especial protección por su posición constitucional en nuestra Carta Magna.

Autores, etc. En el caso británico, un Consejo del Reino de trescientos notables elige a los doce gobernantes de la BBC; mientras que para la IBA las exigencias se rebajan y sus responsables se designan directamente por el Gobierno –aunque no cambian con él y sí que incluyen a un representante del sector–. Para Channel 4 se cuenta con las indicaciones de personas del mundo de la cultura. Y en Holanda, la *lotizzazione* italiana es sustituida por un modelo definido como «pilarización»: los pilares de la sociedad del país, asociaciones religiosas, políticas y culturales, se reparten las mayorías en los consejos de la NOS en función del hecho de contar con mayor o menor respaldo social –de acuerdo a una cuota de suscriptores–, lo que define su derecho de acceso.

2. Control

En cuanto a la mayor existencia de órganos que controlen los contenidos televisivos, a su mayor o menor capacidad de influencia o a su carácter más o menos coercitivo, hay que referirse a varios casos. No obstante, una de las notas que mejor definen estos ejemplos es que la mejora de cada sistema está muy relacionada con la juventud de la legislación correspondiente. Hablamos sobre todo del *Consejo Superior del Audiovisual* francés (desde 1986) y de la *Autoridad* portuguesa, figuras independientes con amplia representación.

El Consejo Superior del Audiovisual –que sí está aprobado por el Parlamento catalán para la televisión de aquella nacionalidad–, desde la legislatura pasada, está proyectado en forma de iniciativa parlamentaria para toda España y está siendo reivindicado periódicamente por diversos colectivos y por expertos como Marc Carrillo, que lo define como autoridad administrativa independiente que garantice una información más plural; como Manuel Núñez Encabo, que le confiere autoridad sobre las concesiones de televisión en función del cumplimiento de las normas deontológicas y de protección de los derechos fundamentales; o como el presidente del Con-

sell de l'Audiovisual de Catalunya, Lluís de Carreras, que lo define como defensor de la dignidad del telespectador. Por su parte, el Partido Popular, que hasta ahora no ha dado cauce a esta petición, ha presentado una iniciativa en el Congreso de los Diputados para la creación de un comité regulador de contenidos audiovisuales –que sería nombrado por el Gobierno– y que tendría potestad sancionadora.

En otros países, una vez más, encontramos ejemplos a importar, como el Consejo Superior de Emisiones en Lengua Francesa de Bélgica, su Comité Permanente, el Comité de Opinión y un Consejo de Litigios para Emisiones en Lengua Flamenca. En Luxemburgo existe un Consejo Nacional de Programas, una Comisión Consultiva de Medios y una Comisión Independiente de Radiodifusión. Con una independencia más rebajada encontramos el Consejo de Radiodifusión alemán, cercano al Ejecutivo; la Autoridad irlandesa, nombrada directamente por el Gobierno; la Comisaría de Medios de Holanda; y los Consejos Nacionales de Radiodifusión británicos.

3. Financiación, acceso, protección de la infancia y otros

Al margen de los meros contenidos audiovisuales, aunque influyente en ellos, encontramos la configuración económica de las empresas. Existe en Italia un *Garante* que vela por las concentraciones y la competencia; y un Consejo de la Competencia en Francia. Ambas figuras pretenden imitar iniciativas como *El Observatorio*, conjunta entre la Unión Europea y el Consejo de Europa. La configuración empresarial de una cadena de televisión pública es importante en la medida en que su mayor o menor dependencia del Gobierno, de la publicidad o de otros factores la haga más o menos independiente. Existe más neutralidad en el sistema en ejemplos como el holandés, en el que una cuota de suscriptores de cada organización de radiodifusión determina las mayorías y la financiación.

La fórmula del impuesto o del canon por tenencia de receptores también confiere neu-

tralidad y está extendida en Bélgica, Grecia, Alemania, Dinamarca, Gran Bretaña e Italia. Rebajando la independencia, existe publicidad en casi todos los medios, excepto en la BBC inglesa, la RTBF y la BRT belga, y en la TV1 danesa. Respecto a la publicidad, se contemplan órganos de control y medidas contra la del tabaco y el alcohol, la violencia y la pornografía en casi todos los países –en aplicación de la normativa comunitaria–, así como ejemplos expresos de no discriminación en el uso de la imagen de la mujer en el caso griego.

Finalmente, la práctica más limitadora del pluralismo –aunque también la que mejor asegura el servicio público–, que es la transferencia de fondos de los presupuestos estatales, está presente en España, Portugal, Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda y Grecia.

Otro baremo que mide el pluralismo de un medio (junto al derecho de réplica, muy extendido) es el derecho de acceso o posibilidad de contar con espacios a determinados colectivos, que no se contempla en Alemania, España, Irlanda y Grecia, y que sí se da en Francia, Holanda, Luxemburgo, Portugal o en Bélgica –país en el que incluso se dota de medios a los solicitantes–.

Respecto a la protección de la infancia y la juventud –que como el derecho de réplica y la protección de menores es de obligado cumplimiento de acuerdo a la Directiva comunitaria 552 *Televisión sin Fronteras* de octubre de 1989–, todos los países protegen en sus emisiones el desarrollo mental, físico y moral del niño, aunque en unos más que en otros, al utilizar mecanismos como aplicar un mayor

rigor en los horarios para determinadas emisiones en casos como Alemania y España. En Holanda, Bélgica y Portugal se subvencionan los espacios con contenidos educativos; mientras que existen medidas de control al respecto destacables en Dinamarca (con un Comité de Reclamaciones y un Comité de Publicidad), en

Italia, España y Gran Bretaña, con códigos de autorregulación, y medidas represivas como las del Código Penal alemán.

Evidentemente, y aunque estos comentarios se han referido a las televisiones públicas, las parcelas de derecho a proteger que hemos abordado, a excepción de la libre configuración de la dirección empresarial en los medios privados, deben respetarse también en estos últimos. Y ello es así en la medida en que en todo el ámbito de la Unión Europea las emisiones televisivas se producen gracias a una concesión estatal, y también en ellos se contemplan los contenidos televisivos como servicio a efectos de su intercambio y libre circulación, pero no como mera mercancía –pues juega con elemento humano–. De ahí que, como hemos indicado, se le

confiera valor *constitucional* a este fenómeno y que a nivel del Tratado de Maastricht se contemple a la televisión como elemento de identidad nacional a respetar y se vele por la suficiencia de los medios para sus emisiones.

Y en cuanto al ámbito autonómico, entre las trescientas medidas que desde el 1 de enero de 1993 se postularon para un mercado común europeo, se atendía a la importancia de la proliferación de televisiones regionales junto al necesario respeto a la normalización lingüística.

Los órganos de dirección y control de la radiotelevisión pública deben estar formados por un grupo de personas que sean reflejo de la sociedad, desde pedagogos y docentes, a asociaciones de consumidores y telespectadores, a grupos políticos, sindicales, empresariales, confesiones religiosas, representantes de la Universidad, profesionales de los medios de comunicación, etc.

Apéndice legislativo

España

- Ley 4/80 de 10 de enero del Estatuto de Radiotelevisión Española; BOE, nº 11; Madrid, 12/1/80.
- Ley 10/88 de 3 de mayo de televisión privada. BOE, nº 10; Madrid, 5/5/88.
- Ley 46/83 de 26 de diciembre de terceros canales; BOE, nº 4; Madrid, 5/1/84.
- Ley 8/87 de 9 de diciembre de creación de la empresa pública de la Radio y la Televisión de Andalucía; BOE, nº 14; Madrid, 16/1/88.
- Ley 1/82 de 5 de mayo de protección civil del honor, la intimidad y la imagen; BOE, nº 115; Madrid, 15/5/82.
- Real Decreto 1189/82, 4 de junio de regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia; BOE; Madrid, 10/6/82.

Alemania

- Leyes de Radiodifusión. Inter Nations E.V. Bonn, 1989.
- Leyes de Prensa. Inter Nations E.V. Bonn, 1980.
- Estatutos Legales de los Medios en la República Federal de Alemania.

Bélgica

- Ley 18/2/77: Servicio público de radiodifusión y televisión. Disolución del Instituto de Servicios Comunes. Emisiones en lengua alemana.
- Ley 23/6/61: Delitos políticos y de prensa.
- Ley 12/12/77: Estatuto RTV belga de la comunidad cultural francesa.
- Decreto 21/12/87: Autoriza la TV privada francesa.
- Decreto 19/11/87: Autoriza la TV privada flamenca.

Dinamarca

- Act. nº 421 of 15/6/1973 on radio and television broadcasting with latest amendments of august 1990. Directorate General of Posts and Telecommunications. 22/5/1990.

Francia

- Loi nº 82-652 sur la communication audiovisuelle. 30/7/82. Codes et Lois. París, 1991.
- Loi nº 86-1067 relative a la liberté de communication. 30/9/86. Codes et Lois. París, 1991.
- Loi nº 89-25 relative a Conseil Superior de L' Audivisuelle. 17/1/89. Codes et Lois. París.

Inglaterra

- «Broadcasting Act 1990». Cans (Citizens advice notes). June, 1991.
- «The ITC Code of Programme Sponsorship». Londres.

Portugal

- Constitución revisada de la República Portuguesa. BLE, nº 96-97. Lisboa, 1989.
- Ley 58/90 de 7 de septiembre de 1990 sobre régimen de actividades de televisión. Diario Oficial de la República, nº 207. Lisboa, 7/9/1990.

Holanda

- Commissariaat voor de Media. «The Media Authority». Amsterdam, 1992.

Italia

- «La Legge Mammì», suplemento al nº 185 de Prima Comunicazione. Roma, 22/3/1990.

Luxemburgo

- Arrêté de 19/12/1989 con relación de Miembros del Consejo de Prensa.
- Service de Information et Presse. Luxemburgo, enero, 1990.
- Reglamento Interno del Consejo de Prensa. Luxemburgo, 11/12/84.

Irlanda

- Broadcasting Act. Dublín, 1960.

Grecia

- Comunicado del gobierno griego. Atenas, 23/2/1987.
- Decreto presidencial sobre organización y funcionamiento del Servicio Especial de los Medios de Comunicación de Masas. 1987.

Unión Europea

- Directiva del Consejo «Televisión sin fronteras». Coordinación de los Estados miembros sobre disposiciones legales relativas a la radiodifusión televisiva. 3/10/89. (89/552/CEE).
- Televisión sin fronteras. Libro Verde sobre la creación de un Mercado Común de la Radiodifusión, en particular, por satélite y cable. Comisión de las Comunidades Europeas, Instituto Oficial de Radio y Televisión, Ente Público RTVE. Madrid, 1987. COM (84) 3000, de 30 de marzo de 1984.

Referencias

- BASTIDA, F. J. (1990): *La libertad de antena. El derecho a crear televisión*. Barcelona, Ariel.
- CHINCHILLA, C. (1988): *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Madrid, Tecnos.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *La política audiovisual de la comunidad europea*. Bruselas, Comisión/6.
- DESANTES, J.M. (1991): «El derecho a la información. Salvaguardia de la libertad», ponencia en el I Congreso Internacional sobre Información, derecho y libertad en la nueva Europa. Madrid.
- GARITAONANDÍA, C. (1992): «La televisión europea y las regiones». Madrid, VI Seminario sobre la Información en la Comunidad Europea.
- GARCÍA LLOVET, E. (1991): *Régimen jurídico de la radiodifusión*. Madrid, Marcial Pons.
- HUBER, R. (1988): *La RFA et sa television*. Paris, Televisions de Monde.
- JURGENS, E. (1989): «Los holandeses: una pequeña comunidad cultural como víctima del conglomerado internacional de medios», en *Rundfunk und Fernsehen*, 37. Jahrgang: 2-3.
- LINDE, E. y OTROS (1991): *Financiación y publicidad en las radiotelevisiónes públicas*. Valencia, RTVV.
- LINDE, E. y OTROS (1990): *Las radiotelevisiónes en el espacio europeo*. Valencia, Ente Público RTVV.
- ORIO, P. (1986): *La crisis de la televisión pública*. Barcelona, Paidós.

QUADRASALCEDO, T. (1976): *El servicio público de la RadioTV*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
THOMAS, R. (1980): *Radiotelevisión y democracia en*

Francia. Pamplona, Universidad de Navarra.

VANBOL, J.M. (1979): *Las políticas de comunicación en Bélgica*. Bruselas.

• **Antonio de la Torre Olid** es jefe del Gabinete de Prensa de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Jaén.

