

La promoción y protección de la diversidad en la legislación comunicativa europea

ALEJANDRO PERALES

Asesor Técnico de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)

aperales@auc.es

Código ORCID: orcid.org/0000-0002-1221-5637

Artículo recibido el 15/03/17 y aceptado el 06/06/17

Resumen

El artículo ofrece un recorrido por la normativa legal europea y española en el ámbito de la comunicación audiovisual y de las comunicaciones electrónicas, con el fin de constatar cuál es el uso que se realiza del concepto diversidad. Se concluye que el mismo, como palabra clave, funciona desde el punto de vista pragmático como un a priori que se reconoce en la sociedad y que justifica la adopción de medidas restrictivas del mercado en favor del interés general. En la normativa comunitaria sobre comunicaciones electrónicas no pasa de ser una declaración de intenciones, mientras que en la española no hay ni una sola referencia a la diversidad. Por lo que se refiere a los servicios de comunicación audiovisual, la diversidad se maneja también en la normativa europea como un criterio restrictivo de la libertad de acción de los prestadores, si bien la concreción se deja en manos de los Estados miembros.

Palabras clave

Diversidad, audiovisual, comunicaciones electrónicas, regulación, Unión Europea, España.

Abstract

This article offers a look at European and Spanish legal regulations in the area of audiovisual media services and electronic communications, to establish what “use” is made of the concept “diversity”. It concludes that, as a keyword, it functions from the pragmatic point of view as an a priori concept that is recognised by society and that justifies the adoption of restrictive market measures in favour of general interest. In the community regulation on electronic communications, it goes no further than being a declaration of intentions, whilst the Spanish regulation does not contain a single reference to diversity. With respect to audiovisual media services, diversity is also handled in the European regulation as a restrictive criterion of freedom of action of providers, although its specification is left in the hands of the Member States.

Keywords

Diversity, audiovisual, electronic communications, regulation, European Union, Spain.

“Hoy todo el mundo quiere ser distinto a los demás. Pero en esta voluntad de ser distinto prosigue lo igual.”

Han Byungung-Chul

Introducción

En el contexto comunicativo, el concepto de *diversidad* (o, para ser más exactos, de *diversidad de oferta*) tiene que ver con la multiplicidad de agentes que intervienen en la cadena de valor (producción, distribución, difusión) desde el punto de vista de su titularidad, tamaño u origen geográfico. Pero también con la presencia en el contenido de una multiplicidad de puntos de vista y grupos sociales con criterios de variedad, balance y disparidad.¹

La UNESCO, con motivo de su Convención de 2005 sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones

Culturales,² define la “diversidad cultural” como “la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades”. Y señala asimismo que “la diversidad cultural se manifiesta no solo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados”.

La Convención recoge también un aspecto fundamental para

la legitimación de la diversidad: que “las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial”.

En el espacio de la Unión Europea, la literatura comunitaria se refiere a la “diversidad cultural y lingüística” en una amplísima variedad de documentos, siendo paradigmática la referencia recogida por el Tratado de la Unión Europea en el marco del establecimiento del mercado único³ en su artículo 3.3:

“La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.”

El presente artículo tiene por objeto realizar un recorrido por la normativa legal europea y también española en el ámbito de la comunicación audiovisual y de las comunicaciones electrónicas, con el fin de constatar cuál es el *uso* que se realiza en dicha normativa del concepto de *diversidad*.

La diversidad en la Directiva sobre Comunicaciones Electrónicas

La actualización en 2009 del denominado *paquete telecom* y, más en concreto, de la Directiva marco de 2002 sobre comunicaciones electrónicas,⁴ supone una consolidación de la toma en consideración de criterios de interés general en la regulación de la sociedad convergente, como es el caso de la denominada *neutralidad tecnológica*; sin embargo, no se produce un desarrollo conceptual similar en lo relativo a la diversidad. Por otra parte, dado que este marco normativo evita cuidadosamente extender la regulación de las comunicaciones electrónicas al campo de los contenidos, las referencias a la diversidad presentan un marchamo claramente mecanicista, en el que dicho concepto aparece claramente asociado al desarrollo tecnológico.

La Directiva de 2009 se refiere en su considerando 24 a la necesidad de suprimir gradualmente los obstáculos que impidan el uso eficiente del espectro radioeléctrico desde un punto de vista económico y ambiental, pero también social, teniendo en cuenta “los objetivos de la diversidad cultural y el pluralismo de los medios de comunicación, así como la cohesión social y territorial”.

Estos objetivos de promoción de la diversidad cultural y lingüística y del pluralismo de los medios de comunicación, definidos de conformidad con el derecho comunitario, se mencionan también como supuestos que pueden justificar la

adopción de determinadas medidas de regulación del uso del espectro radioeléctrico y del acceso a determinados servicios (considerando 36). Medidas que, en todo caso, quedan a la discreción de los Estados miembros (considerando 37).

En el mismo sentido, el artículo 9.4.d de la Directiva se refiere a “la promoción de la diversidad cultural y lingüística y del pluralismo de los medios de comunicación, por ejemplo mediante la prestación de servicios de radiodifusión y televisión”, como razón de interés general para asignar la prestación de un servicio de comunicaciones electrónicas en una banda específica disponible.

En esta misma línea, la Estrategia para el Mercado Único Digital⁵ señala en su apartado 2.4 que “Europa necesita un régimen de derechos de propiedad intelectual más armonizado que ofrezca incentivos para la creación y la inversión, permitiendo al mismo tiempo la transmisión y el consumo de contenidos a través de las fronteras, sobre la base de nuestra gran diversidad cultural. A tal fin, la Comisión propondrá soluciones que optimicen la oferta disponible para los usuarios y abrir nuevas oportunidades para los creadores de contenidos, garantizando al mismo tiempo la financiación de los medios de comunicación de la UE y el contenido innovador.”

Cabe mencionar, sin embargo, que la norma marco que en España regula las comunicaciones electrónicas, la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información (LSSI),⁶ no menciona en ningún momento el término *diversidad*.

La diversidad en el entorno audiovisual europeo

Las referencias a la diversidad están presentes de una forma más clara en la legislación europea específicamente audiovisual, o, por mejor decir, televisiva.

La Directiva europea de servicios de medios audiovisuales, en su versión consolidada de 2010,⁷ señala en sus considerandos:

- Que, a la luz de las nuevas tecnologías incorporadas a la transmisión de servicios de comunicación audiovisual, debe garantizarse el respeto de la diversidad cultural y lingüística (4).
- Que, en línea con lo ya recogido sobre la Convención de la UNESCO y viene igualmente establecido por la propia literatura comunitaria desde sus orígenes, los servicios de comunicación audiovisual son tanto servicios económicos como servicios culturales, y, en tanto que tales, importantes para garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación (5).

En el considerando 6 se hace referencia al artículo 167, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,⁸ que obliga a la Unión a tener en cuenta los aspectos culturales en su actuación, en virtud de otras disposiciones del citado Tratado; en particular, a fin de respetar y fomentar la diversidad de las culturas europeas.

- Que los Estados miembros han de velar no solo por la libre circulación de las emisiones televisivas, sino también evitar la creación de posiciones dominantes que impondrían límites al pluralismo y a la libertad de información (8).
- Que la política reguladora europea en el sector audiovisual debe proteger determinados intereses públicos como la diversidad cultural, el derecho a la información, el pluralismo de los medios de comunicación, la protección de los menores, la protección de los consumidores y el incremento de la alfabetización mediática (12).
- Que la Directiva no afecta a las competencias de los Estados miembros y de sus autoridades en materia del contenido de los programas, con el fin de preservar la independencia de la evolución cultural de unos Estados miembros y otros, así como la diversidad cultural de la Unión (19).
- Que es esencial fomentar el pluralismo mediante la diversidad de programación y producción de noticias en la Unión, respetando los principios reconocidos en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁹ (48).
- Que los servicios de comunicación audiovisual a petición deben fomentar, cuando sea viable, la producción y distribución de obras europeas, contribuyendo así activamente a la promoción de la diversidad cultural (69).

Ya en su parte dispositiva, la Directiva reitera en su artículo 13 que los servicios de comunicación audiovisual a petición deben fomentar, cuando sea factible y con los medios adecuados, la producción de obras europeas y el acceso a las mismas, con el objetivo de la diversidad cultural. Más concretos son los artículos 16 y 17, los cuales establecen que (siempre que sea posible) los organismos de radiodifusión televisiva reservarán una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión de ficción a obras europeas y un 10% a obras europeas de productores independientes con una proporción adecuada a obras recientes (cinco años).

Tras los estudios de impacto encargados por la Comisión, que incluyen aspectos relativos a la diversidad cultural, la propuesta para la modificación de la Directiva de Comunicación Audiovisual,¹⁰ en fase de tramitación en el momento de redactar este artículo, hace referencia en su considerando 33 y en su artículo 30.2 a que las actividades de las autoridades reguladoras nacionales (una figura que se pretende potenciar notablemente con la nueva normativa) deben garantizar el respeto de los objetivos de pluralismo de los medios de comunicación, protección de los consumidores y diversidad cultural.

Por su parte, el considerando 38 menciona como objetivo de interés general, junto con el pluralismo de los medios de comunicación y la libertad de expresión, la diversidad cultural.

Y el artículo 13.1 de la propuesta de modificación concreta para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual

a petición¹¹ que deben contar al menos con un 20% de obras europeas en su catálogo, garantizando la prominencia de dichas obras.¹²

La Directiva contempla igualmente, en el artículo 13.2, que los Estados miembros puedan exigir una contribución financiera para la producción de obras europeas, por ejemplo mediante inversiones directas en contenidos y aportaciones a fondos nacionales, no solo a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual bajo su competencia judicial, sino a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a petición dirigidos a públicos de sus territorios, aunque estén establecidos en otros Estados miembros.

La diversidad en la oferta televisiva en la legislación española

La Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA),¹³ que incorpora al ordenamiento jurídico español la mencionada Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, plantea la diversidad televisiva, radiofónica y de servicios interactivos como un requisito de la oferta de contenidos para satisfacer los derechos del “público”; es decir, “los diversos intereses de la sociedad”.¹⁴

Esta diversidad de oferta se asocia (artículo 4) con la multiplicidad de modelos de prestación del servicio; con el pluralismo ideológico, político y cultural, fundamentalmente en relación con las fuentes de la información y de la opinión sobre la actualidad, y con la variedad de contenidos desde el punto de vista de los géneros y los formatos.

Encontramos así en la normativa regulaciones parcialmente diferentes para los distintos servicios de comunicación audiovisual, según sea esta televisiva o radiofónica; privada, pública o comunitaria; en abierto o de acceso condicional; lineal o a petición. Regulaciones diferentes que, desde el punto de vista de la diversidad, comportan requisitos específicos, según hablemos de uno u otro modelo tecnológico-jurídico de prestación del servicio.

Las obligaciones en la emisión y financiación de contenidos

Pero la diversidad se concreta en la LGCA no solo como un derecho genérico de la ciudadanía a que la comunicación audiovisual refleje su cultura y lengua propias (artículo 5.1). Se establecen, además, una serie de obligaciones tasadas de apoyo a la industria audiovisual europea e independiente que ya aparecían en la normativa comunitaria que hemos comentado, pero que en la legislación nacional se detallan de un modo más prolijo (artículo 5.2).

Por lo que se refiere a la televisión lineal en abierto:¹⁵

- El 51% del tiempo de emisión anual de cada canal queda reservado para obras europeas.¹⁶

- La mitad de esa cuota (el 25,5%) queda reservada para las obras europeas en cualquiera de las lenguas españolas.
- El 10% del tiempo de emisión queda reservado para contenidos de productores independientes del prestador de servicio.
- La mitad (el 5%) para contenidos producidos en los últimos cinco años.

En lo que respecta a servicios de comunicación audiovisual televisiva no lineales o a petición,¹⁷ los prestadores deben reservar el 30% del catálogo para obras europeas. De esa reserva, la mitad (15%) han de ser obras europeas en cualquiera de las lenguas oficiales de España.

Además, se contempla otra medida complementaria para garantizar la diversidad de oferta a través del fortalecimiento de la industria audiovisual como proveedora de contenidos: la obligación de contribución económica a la producción de obras audiovisuales por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva, ya sea mediante la participación directa en esa producción o mediante la adquisición de los derechos de explotación de las mismas.

En el caso de los prestadores privados, de cobertura estatal o autonómica, dicha obligación viene referida a destinar a la producción europea de películas cinematográficas, de películas y series para televisión (incluidas las de animación) y de documentales, el 5% de los ingresos devengados en el ejercicio anterior conforme a su cuenta de explotación, correspondientes a los canales en los que emiten estos productos audiovisuales y con una antigüedad menor a siete años desde su fecha de producción. El 60%, como mínimo, de esta cantidad, deberá dedicarse a películas cinematográficas de cualquier género, y hasta el 40% restante a películas, series o miniseries para televisión.

En el caso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública, de cobertura estatal o autonómica, esta obligación se incrementa hasta el 6% de los ingresos, con un 75% de estos para películas cinematográficas. En correspondencia con lo ya señalado para las privadas, hasta el 25% restante ha de destinarse a películas, series o miniseries para televisión, y al menos la mitad específicamente a películas y miniseries.

En todo caso, el 60% de esta obligación de financiación se destinará a la producción en alguna de las lenguas oficiales en España. Y, de este importe, al menos el 50% deberá aplicarse a obras de productores independientes.

Diversidad y accesibilidad

El artículo 8.5 de la LGCA se refiere a la diversidad de oferta desde otro punto de vista: los derechos de las personas con discapacidad. En dicho artículo hay una referencia expresa al tratamiento audiovisual de la discapacidad “en tanto que

manifestación enriquecedora de la diversidad humana”, evitando “difundir percepciones estereotipadas, sesgadas o producto de los prejuicios sociales que pudieran subsistir” y procurando que su presencia en la programación sea “proporcional al peso y a la participación de estas personas en el conjunto de la sociedad”.

Diversidad, variedad de operadores y concentración

El artículo 22 define los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos como de “interés general”. Estos servicios “se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos”.

En el mismo artículo (apartados 2, 3 y 4) se incluye un criterio que puede asociarse igualmente con la diversidad: las limitaciones para los operadores locales de emitir en cadena o mediante la sindicación de contenidos, con el fin de garantizar la diferencia en las emisiones.

La pluralidad de oferta pasa igualmente por el denominado *must carry*, que busca facilitar la emisión de los canales en abierto de ámbito estatal a través de las plataformas de acceso condicional de cable, satélite o IPTV. Gratuitamente en el caso de RTVE, previa negociación para fijar la contraprestación económica acordada entre las partes en el caso de los privados (artículo 31.3).

Y también prevé la LGCA, aunque desde su aprobación todavía no se ha materializado, la obligación de la Administración General del Estado de garantizar en todo caso la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro (artículo 32.2).

Un elemento directamente relacionado con la diversidad de oferta es la posible concentración de los responsables de la distribución o difusión de contenidos; es decir, la existencia o no de monopolios u oligopolios que condicionen esa diversidad de oferta. La LGCA, en su artículo 36, advierte de que, si bien las personas físicas y jurídicas pueden ser titulares simultáneamente de participaciones sociales o derechos de voto en diferentes prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva, ninguna de ellas podrá adquirir una participación significativa en más de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva de ámbito estatal cuando la audiencia media del conjunto de los canales de los prestadores considerados supere el 27% de la audiencia total durante los doce meses consecutivos anteriores a la adquisición. Sin embargo, si ese 27% de la audiencia total se supera con posterioridad a la adquisición de una nueva participación significativa, no tendrá ningún efecto sobre el titular de la misma.

En el caso de personas físicas o jurídicas de países que no sean miembros del Espacio Económico Europeo, el porcentaje

total que ostenten en el capital social del prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva deberá ser, en todo momento, inferior al 50% del mismo.

Por otra parte, ninguna persona física o jurídica podrá adquirir una participación significativa o derechos de voto en más de un prestador del servicio de comunicación audiovisual televisiva:

- Cuando los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal acumulen derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a dos canales múltiplex.
- Cuando los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito autonómico acumulen derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a un canal múltiplex.
- Cuando ello suponga impedir la existencia de, al menos, tres prestadores privados distintos del servicio de comunicación audiovisual televisiva en el ámbito estatal, asegurándose el respeto al pluralismo informativo.

En el caso del servicio de comunicación audiovisual radiofónica (artículo 37), una misma persona física o jurídica no podrá, en ningún caso, controlar:

- Más del 50% de las licencias administrativas del servicio de radiodifusión sonora terrestre que coincidan sustancialmente en su ámbito de cobertura, ya sea directa o indirectamente.
- Más de cinco licencias en un mismo ámbito de cobertura.
- Más del 40% de las licencias existentes en ámbitos en los que solo tenga cobertura una única licencia.
- Más de un tercio del conjunto de las licencias del servicio de radiodifusión sonora terrestre con cobertura total o parcial en el conjunto del territorio del Estado.

En estos límites no se computan las emisoras de radiodifusión sonoras gestionadas de forma directa por entidades públicas. Y se aplican de forma independiente a las licencias para la emisión con tecnología analógica y para las previsible pero no inmediatas licencias para la emisión en tecnología digital.

La diversidad cultural y lingüística, en este caso a nivel europeo, es también el fundamento para la libertad de recepción de la programación de los Estados limítrofes, en el marco del Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, según el artículo 38.1, con las limitaciones y procedimiento que prevén los apartados 2, 3 y 4 de este artículo.

La diversidad en los medios públicos

Por lo que se refiere al servicio de comunicación audiovisual de titularidad pública, dada su naturaleza, aparece en la LGCA especialmente concernido por la garantía de diversidad. El ya mencionado artículo 4.1 así lo establece en relación con el

pluralismo, la variedad de géneros y la atención a la “diversidad de intereses sociales”. Y en el artículo 4.3 se habla de su contribución específica a la promoción de la industria cultural, en especial a la de creaciones audiovisuales vinculadas a las distintas lenguas y culturas existentes en el Estado.

Ya hemos comentado también las obligaciones añadidas que rigen para las televisiones públicas en materia de financiación y difusión de obras audiovisuales.

Por su parte, el artículo 40.1 encomienda al servicio público de comunicación audiovisual la misión de “difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales; contribuir a la formación de una opinión pública plural; dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual”. La idea de la diversidad se reafirma con la obligación de atender a “aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria”.

El cumplimiento de estos objetivos, según la LGCA, implica producir y difundir de modo lineal y en abierto, a través de distintos canales de radio, de televisión y de servicios interactivos, “programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo”.

El derecho de acceso

Los medios públicos cuentan asimismo con una dimensión diferencial que se relaciona estrechamente con la diversidad: el denominado *derecho de acceso*.

Lo que se conoce *sensu stricto* como “derecho de acceso” es la posibilidad de la sociedad civil organizada, a través de las entidades que la representan, de acceder a los medios de comunicación para difundir sus ideas y opiniones y su posicionamiento ante los hechos que les afectan.

En el caso español, este derecho deriva de lo recogido en el apartado 3 del artículo 20 de la Constitución Española, según el cual “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”.¹⁸

Del mismo modo, el 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 en su artículo 17 que “los medios de comunicación social de titularidad pública dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores o 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 y demás grupos o sectores interesados, en la forma que reglamentariamente se determine por los poderes públicos competentes en la materia”.

En el caso de la Corporación RTVE, su normativa vigente concreta el ejercicio de ese derecho de acceso con una mayor sustantividad.¹⁹ Así, en su exposición de motivos, la Ley de 2006 señala que “la actividad de los medios de comunicación de titularidad pública ha de regirse por un criterio de servicio público, lo que delimita su organización y financiación, los controles a los que quedan sujetos, así como los contenidos de sus emisiones y las garantías del derecho de acceso”.

Queda claro, en este sentido (artículo 2.1), que entre las características del servicio público, “esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas”, se encuentra “la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española; difundir su identidad y diversidad culturales; impulsar la sociedad de la información; promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos”. Y, a mayor abundamiento, tanto “promover la cohesión territorial, la pluralidad y la diversidad lingüística y cultural de España” (artículo 3.2.e) como “(...) atender a la más amplia audiencia, asegurando la máxima continuidad y cobertura geográfica y social, con el compromiso de ofrecer calidad, diversidad, innovación y exigencia ética” (artículo 3.2.p).

Ese derecho de acceso de los grupos sociales y políticos representativos debe quedar, pues, garantizado (artículo 2.1)²⁰ con el fin de “promover la participación democrática” mediante su ejercicio (artículo 3.2.d).

El artículo 28 de la norma señala que “la Corporación RTVE asegurará en su programación la expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española”, detallando que el derecho de acceso se aplicará de dos formas:

- De manera global, mediante la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de RTVE.
- De manera directa, mediante espacios específicos en la radio y la televisión con formatos diversos, tiempos y horarios, fijados por el Consejo de Administración de la Corporación oído el Consejo Asesor y conforme a lo establecido en la legislación general audiovisual.

Este artículo señala también que la Corporación RTVE garantizará la disponibilidad de los medios técnicos y humanos necesarios para la realización de los espacios para el ejercicio del derecho de acceso, y atribuye al Consejo de Administración la aprobación de las directrices para el ejercicio del derecho de acceso (previo informe favorable de la autoridad audiovisual).

Es decir, el derecho de acceso contemplado por esta Ley

combina los dos modelos clásicos de interpretar dicho derecho:

- El modelo de interés público (*public interest*), según el cual el medio incluye contenidos de interés social y tiene en cuenta el punto de vista de la sociedad civil organizada en el tratamiento de los temas (informaciones, guionización en los espacios de ficción, etc.), dando relevancia a su participación y contribuyendo a su visibilidad. En este caso es el medio el que decide los contenidos a tratar, difundidos a través de espacios de producción propia o externa.
- El modelo de acceso público (*public access*) en el que los medios de comunicación ceden espacio/tiempo a la sociedad civil organizada para que difunda sus contenidos. Las organizaciones, asociaciones y colectivos, de modo rotatorio y/o con un criterio de representatividad, cubren ese espacio/tiempo con sus propios recursos o con los recursos facilitados por el operador, proponiendo ellas el formato y los contenidos de sus producciones audiovisuales.

La normativa de CRTVE vincula expresamente tanto al Consejo de Administración como al Consejo Asesor con el derecho de acceso, señalando en su artículo 16.4.o), entre las competencias y funciones de este, “determinar el procedimiento interno aplicable por la Corporación RTVE y sus sociedades prestadoras del servicio público para el ejercicio del derecho de acceso reconocido en el artículo 20.3 de la Constitución”.

Con posterioridad a esta norma, la de Financiación de CRTVE²¹ recoge una serie de obligaciones adicionales de servicio público para la Corporación. Entre ellas (artículo 9.1.a) “dedicar, al menos, doce horas semanales en horario no residual entre sus distintos canales de la radio y de la televisión a emitir programas y presencia en los servicios interactivos en los que se dé acceso a los grupos políticos, sindicales y sociales”, señalando también que “a nivel interno, la Corporación deberá designar un responsable para realizar esta tarea a través de la Oficina del Defensor del telespectador, oyente y usuario de medios interactivos o de quien considere oportuno su Consejo de Administración”.

El Consejo de Administración de la Corporación RTVE aprobó en 2007 unas directrices para el ejercicio del derecho de acceso, ratificadas por el Consejo Asesor, que se concretan del modo siguiente:

- El derecho de acceso se define como una facultad reconocida a los “grupos sociales y políticos significativos” de utilizar los medios de comunicación de titularidad pública para, en ejercicio de las libertades de expresión e información, transmitir y difundir sus ideas y sus doctrinas al conjunto de la sociedad.
- Se afirma que el derecho de acceso fomenta el pluralismo interno de los medios de comunicación y la formación de una opinión pública libre y plural.
- Quedan expresamente legitimados como beneficiarios del ejercicio del derecho de acceso aquellos grupos sociales

y políticos, válidamente constituidos y con personalidad jurídica, que puedan acreditar “significancia”:²² en el caso de los grupos políticos, la representación parlamentaria estatal o autonómica; entre los sindicatos, la representatividad electoral específica; para los grupos religiosos, el criterio de “notorio arraigo”, y para el resto de organizaciones sociales aspectos como el número de miembros, la declaración de utilidad pública, la pertenencia a consejos y federaciones de ámbito estatal y autonómico, el número de proyectos financiados por la Administración Pública.

- Salvo en el caso del tiempo dedicado a las fuerzas políticas en periodo electoral, marcado por su normativa específica, el tiempo concedido para el ejercicio del derecho de acceso de los grupos políticos y sociales significativos será aprobado por el Consejo de Administración a propuesta de las direcciones de TVE y RNE, con un criterio de proporcionalidad y también de arraigo, implantación o reconocimiento social. En cuanto a la ubicación específica de los espacios, queda en manos de las direcciones de TVE y RNE.
- El derecho de acceso tendrá ámbito estatal y autonómico, con atención a las diversas lenguas y culturas de España, incluyendo aquellas comunidades autónomas en las que exista una programación territorial específica.
- Se contempla tanto la posibilidad de emisión de espacios elaborados por la propia RTVE como de producción externa.
- En el primer caso se señala que “los profesionales de RTVE encargados de la elaboración de contenidos de acceso trabajarán en colaboración con los colectivos sociales a fin de coordinar los criterios profesionales con los fines sociales perseguidos por la asociación”.
- La producción de los espacios cedidos deberá realizarse con criterios profesionales, de calidad de producción y con el objetivo de ser a la par divulgativos e interesantes para un sector amplio del público. RTVE deberá garantizar esos mínimos de profesionalidad, calidad y adecuación a los objetivos arriba expresados.
- En caso de que los grupos decidan contratar, a sus expensas, parte o la totalidad de sus espacios de acceso, se establece que tales espacios “deberán realizarse con criterios profesionales, de calidad de producción, y con el objetivo de ser a la par divulgativos e interesantes para un sector amplio del público”, quedando la propia RTVE encargada de “garantizar esos mínimos de profesionalidad, calidad y adecuación a los objetivos arriba expresados” y pudiendo incluso “rechazar el producto final cuando no se ajuste a los criterios profesionales y estándares de calidad fijados por la Corporación”.
- Además, con el fin de garantizar que el derecho de acceso se somete a los mismos límites a los que están sujetas las libertades de expresión e información, la Corporación RTVE conocerá con carácter previo a su

difusión los contenidos propuestos por los grupos cuando sean de producción externa, reservándose el derecho a no difundir aquellos que sean contrarios a los valores y principios constitucionales o que vulneren derechos fundamentales de terceros.

- Con las salvedades arriba indicadas, los costes derivados para la Corporación RTVE del ejercicio del derecho de acceso deberán ser sufragados con financiación pública estatal.
- A efectos de garantizar un reparto equitativo de tiempos, RTVE realizará un seguimiento efectivo de la participación en programas cuyo contenido no se limite a la satisfacción del derecho de acceso, pero sean igualmente vehículo para la misma.

El Consejo de Administración ha aprobado también un reglamento, según el cual:

- Se encomienda el ejercicio del derecho de acceso, de acuerdo con las directrices aprobadas por el Consejo de Administración de la Corporación RTVE, a los directores de TVE y RNE y a las comisiones creadas al efecto por los mismos, compuestas además por directivos de ambos medios.²³
- Semestralmente se evaluará la presencia y participación de los grupos sociales y políticos significativos, tanto en la programación general como en la específica destinada a los mismos, así como las solicitudes de aquellos grupos sociales políticos y significativos que no hayan ejercido el derecho de acceso durante el semestre anterior.
- Al final de cada semestre se abre un plazo de quince días, anunciado a través de la web de CRTVE, para que aquellos grupos sociales y políticos significativos que no hayan tenido presencia durante el semestre anterior en la programación general de TVE y RNE o en la programación específica destinada a dichos grupos, puedan presentar una solicitud para el ejercicio del derecho de acceso. Las solicitudes se dirigen al director de cada medio, acreditando significancia y actividad, y aportando la documentación requerida.²⁴
- Las resoluciones desestimatorias deberán ser motivadas y contra ellas podrá interponerse recurso ante el Consejo de Administración de la Corporación, el cual adoptará su resolución una vez oído el Consejo Asesor. Dicha resolución podrá recurrirse a su vez ante el Consejo Audiovisual en el plazo de quince días desde la recepción de su notificación.
- En el caso de IRTVE.es, habrán de establecerse, de acuerdo con la Comisión de Servicio Público del Consejo de Administración, las formas de aplicación del derecho de acceso.

Conclusiones

La *diversidad*, como palabra clave en la normativa comunitaria audiovisual y de comunicaciones electrónicas, funciona desde el punto de vista pragmático como un *a priori* que se reconoce en la sociedad (la multiplicidad cultural y social de la que habla la UNESCO), y que justifica la adopción, en el ámbito de la oferta comunicativa, de una serie de medidas restrictivas del mercado en favor del interés general.

La diversidad se correlaciona así con otros conceptos como el pluralismo, la variedad, la diferencia o la identidad que limitan la dinámica de un mercado que, de acuerdo con la percepción del legislador, dejado a la dinámica de la libre competencia nos abocaría a la concentración monopolística u oligopolística de los operadores, a la uniformización de los contenidos y a la construcción de públicos igualmente uniformes a los que se escamotea el derecho a la decisión libre e informada.

Es preocupante, en este sentido, observar que el uso del concepto *diversidad* en la normativa sobre comunicaciones electrónicas no pasa de ser una declaración de intenciones que justifica una cierta ordenación del espectro radioeléctrico, pero no apuesta decididamente por potenciar los valores del servicio público, de la variedad en los contenidos, del apoyo a las iniciativas locales de producción independiente que pueden encontrar en lo *glocal* su valor añadido. El caso español es todavía más sangrante, si tenemos en cuenta que en la legislación de referencia, la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información (LSSI), no hay ni una sola referencia a la diversidad.

Por lo que se refiere a los servicios de comunicación audiovisual, la diversidad se maneja también en la normativa europea como un criterio restrictivo de la libertad de acción de los prestadores, si bien la concreción de esas normas se deja en manos de los Estados miembros en coherencia con el carácter “de mínimos” de la correspondiente directiva: cuotas de emisión de obras audiovisuales europeas e independientes; obligaciones de financiación de obras audiovisuales; restricciones a la concentración... en ocasiones se habla de diversidad cuando en realidad se busca garantizar la soberanía de los Estados, como ocurre con las actuaciones ante los contenidos de difusión transfronteriza. Sería importante, en este sentido, que en la modificación prevista para la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual se profundizara efectivamente en el significado de la diversidad, haciendo de su defensa un elemento nuclear de la actuación de la autoridad reguladora europea que se pretende potenciar.

Sería, pues, necesario fortalecer el concepto de diversidad para consolidar y potenciar, según el caso, tanto el servicio público audiovisual como la oferta de medios comunitarios y de proximidad, que encuentran en la defensa de esa diversidad social y cultural, precisamente, una de las principales justificaciones para su puesta en valor diferencial.

Notas

1. Para un análisis sistemático de estos conceptos, véase ALBORNOZ, L. A.; GARCÍA LEIVA, M. T. “Diversidad cultural, industria audiovisual y gobernanza”. En: ALBORNOZ, L. A.; GARCÍA LEIVA, M. T. (eds.). *Diversidad e industria audiovisual: el desafío cultural del siglo XXI*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2017.
2. < <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf> >
3. Tratado de la Unión Europea. DOUE, C83/15, 30/03/2010.
4. Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DOUE, L337/37, 18/12/2009.
5. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. [Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa](#), 28/10/2015 COM(2015) 550 final.
6. Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. BOE n.º 166, 12/07/2002.
7. Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 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. DOUE, L95/1, 15/04/2010.
8. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. DOUE. C326/101, 26/10/2012.
9. Carta que, en su artículo 22, establece el respeto que ha de mantenerse en la UE a la diversidad cultural, religiosa y lingüística.
10. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado. COM(2016) 287 final, 25/05/2016.
11. Véase la nota 15.
12. Algunas enmiendas presentadas por miembros del Parlamento Europeo plantean elevar la cuota de obra europea en catálogo al 50%, incluso que esta obligación afecte no solo a los servicios a petición, sino también a las plataformas de distribución de vídeos (al menos a las de mayor volumen de negocio), que por primera vez pasarían a ser reguladas por la Directiva.
13. Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. BOE n.º 79, 01/04/2010.

14. La obligación de diversidad en los contenidos podría asociarse también con el derecho de las personas a no ser discriminadas (*invisibilizadas* o *denigradas*) por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (artículo 14) y a ser tratadas en los medios de una forma digna (artículo 10). En ese sentido, la LGCA señala que la comunicación audiovisual debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales (artículo 4). Y, en tanto que servicio de interés general, “se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos” (artículo 22.1).
15. Aquella cuya recepción es libre y gratuita y ofrece el visionado sucesivo de programas sobre la base de un horario de programación y en función de una parrilla en la que se ubican los programas.
16. Con exclusión del tiempo dedicado a informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, servicios de teletexto y televenta.
17. Que ofrece el visionado de programas y contenidos en el momento elegido por el espectador y previa solicitud y consentimiento de este (es decir, a la carta), sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación audiovisual, y mediante compensación económica (abono y/o pago por visión).
18. Se trata de un derecho de acceso “activo” (derecho a generar contenidos y a expresarse en los medios), frente a lo que podríamos denominar el derecho de acceso “pasivo” a recibir contenidos que, en el ámbito de la información, además de ser plurales deben ser veraces (artículo 20.2.d de la Constitución). Ambas modalidades de acceso, junto con la posibilidad de participación en la toma de decisiones públicas a través de consejos asesores o consultivos, constituyen el elenco básico de derechos de la ciudadanía en el ámbito audiovisual.
19. La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. BOE n.º 134, 06/06/2006.
20. El servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado es un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas (...) con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público (...) destinadas a (...) promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos.
21. Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. BOE n.º 210, 31/08/2009.
22. 1. Legitimación:
(...) aquellos grupos sociales y políticos significativos que acrediten personalidad jurídica y representatividad social. En concreto, a efectos de determinar esa legitimación, se exigirá acreditar debidamente la concurrencia de los siguientes requisitos:
- a) que su naturaleza sea política o social
- Grupos políticos.
 - Sindicatos de implantación estatal o autonómica.
 - Asociaciones empresariales.
 - Confesiones religiosas.
 - Asociaciones y entidades de interés social sin ánimo de lucro, con especial atención a aquellas que trabajen a favor de los colectivos más desfavorecidos.
- b) que estén válidamente constituidos y gocen de personalidad jurídica
(...) deberán estar inscritas en el Registro oficial correspondiente, estatal o de la Comunidad Autónoma en la que tengan implantación.
- c) que merezcan el calificativo de significativos
(...) A los *grupos políticos* se les aplicará el criterio de la representación parlamentaria.
A los *grupos religiosos* (...) el criterio del “notorio arraigo” reconocido por el Ministerio de Justicia, al que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.
Entre los *sindicatos*, (...) aquellos que cumplan las condiciones establecidas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 1/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
Las *asociaciones empresariales*, (...) que formen parte del Consejo Económico y Social.
Para el *resto de organizaciones sociales*, (...) número demostrado de miembros, la declaración de utilidad pública y su pertenencia a Consejos y Federaciones de ámbito estatal y autonómico (...) número de proyectos financiados por la Administración Pública.
23. La Comisión del Derecho de Acceso en TVE/RNE tendrá la siguiente composición:
- Presidentes: el director de TVE /RNE.
 - Vocales: el director de Informativos de TVE/RNE; el director de Contenidos/Programación/Programas; el director de Radio 1.
 - Secretario: el jefe del Gabinete de Estudios de los Servicios Informativos/el director de Radio 5.
24. Estatutos sociales de la asociación, fundación o entidad.
- Certificación de la inscripción en el Registro Público correspondiente.
 - En su caso, la declaración de utilidad pública o interés social.
 - Una breve memoria de las actividades de la entidad, donde al menos se contenga información sobre el número de miembros o asociados, presupuesto anual —con indicación de las subvenciones públicas recibidas en el año anterior— y principales programas y actividades de interés social que desarrollan.
 - Cuantos otros documentos se consideren oportunos para acreditar el carácter significativo del solicitante.

Referencias

ALBORNOZ, L. A.; GARCÍA LEIVA, M. T. (eds.). *Diversidad e industria audiovisual: el desafío cultural del siglo XXI*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2017.

ALBORNOZ, L. A.; GARCÍA LEIVA, M. T. (eds.). *El audiovisual en la era digital. Políticas y estrategias para la diversidad*. Madrid: Cátedra, 2017.

CALLEJO, J. "El derecho de acceso a los medios: reflexiones metodológicas sobre su seguimiento". *Comunicar*. 15 (2008), 30, 107-112.

DE BEUKELAER, C.; PYYKKONEN, M.; SINGH, P. J. (eds.) *Globalization, Culture and Development: The UNESCO Convention on Cultural Diversity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

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

MONTORO, A. *El derecho de acceso a la radiotelevisión pública*. Madrid: Dykinson, 2007.

PERALES, A. "La participación ciudadana como factor diferencial en los medios públicos". *Adcomunica*. 2016, 11, 177-182.

PERALES, A. *El derecho de acceso como herramienta de participación ciudadana: El caso de RTVE*. Madrid: Documentos AUC, 2013. <www.auc.es>

RICHERI HANANIA, L. (ed.). *Cultural Diversity in International Law. The effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Abingdon: Routledge, 2014.