

**La contracción de los espacios de participación ciudadana en el
ámbito audiovisual: del nonato CEMA a la discutida CNMC
The constriction of citizen participation in the audiovisual media sphere in Spain**

Carmen Fuente Cobo¹

Resumen

Los espacios y canales abiertos a la participación de los ciudadanos en el ámbito audiovisual en España han sido, tradicionalmente, muy limitados bien por el carácter igualmente limitado de su enfoque o bien porque no han llegado a ponerse en marcha los mecanismos previstos en la legislación o, cuando se han puesto en marcha, no lo han hecho con todo su potencial. La Ley General de la Comunicación Audiovisual, en vigor desde mayo de 2010, generó nuevas expectativas al contemplar tanto la participación de los usuarios de los medios en los procesos de regulación y toma de decisiones sobre la configuración del sistema audiovisual, a través de un Comité Consultivo dentro del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), como el reconocimiento de un derecho de reclamación por parte de los usuarios en relación con los contenidos de los medios y servicios audiovisuales.

En el artículo se pasa revista a las transformaciones efectivas, y no solo legales, experimentadas en la esfera pública audiovisual, identificando los cauces realmente abiertos a la participación de los ciudadanos en el sistema audiovisual, su evolución en los últimos años, y los riesgos presentes y futuros que cabe prever a la luz de las iniciativas políticas y normativas promovidas recientemente y, más en particular, la sustitución del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) previsto en la Ley General de la Comunicación Audiovisual por un macro-regulador con competencias en múltiples sectores.

Abstract

The spaces and channels open to citizen participation in the audiovisual media sphere in Spain have been very limited due to their also limited scope and to the lack of political will and commitment to put them in place and to make them work. With the approval of the Audiovisual Communication Law in 2010, new expectations arouse linked to the fact that it envisaged both users participation within the regulatory process, and the right to complaint and to require the audiovisual authorities to control the fulfillment of content legal requirements by audiovisual service providers.

The article reviews the effective –and not only legal transformations within the audiovisual sphere, by identifying which spaces are effectively open to access and participation, their recent evolution, and the present and future risks and menaces in the light of political and regulatory initiatives, in particular the substitution of the unborn Audiovisual Council mandated by the Audiovisual Communication Law by a macro-regulator to be competent in several and disperse fields.

¹ Profesora del Centro Universitario Villanueva. cfuentecobo@villanueva.edu

Palabras clave

Participación ciudadana. Ley General de la Comunicación Audiovisual. Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Usuarios de los medios. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Key words

Spain's audiovisual regulation. Citizen participation. Audiovisual Council. Spain's public television. Media users. National Commission on Markets and Competence.

Sumario

1. Consumidores y usuarios. 2. Cauces de participación. 2.1. Participación en la configuración del sistema audiovisual. 2.2. Derecho de reclamación. 2.3. Participación en los medios públicos: la Corporación RTVE. 2.4. Participación en otros organismos relacionados con el sector de la TIC. 3. Conclusiones. 4. Referencias bibliográficas y documentales

1. Consumidores y ciudadanos

A la hora de defender y garantizar los derechos e intereses de los usuarios de los medios de comunicación muy raramente se tiene en cuenta la perspectiva de los propios usuarios, tratados habitualmente como consumidores a pesar de que sus intereses no se agotan en la esfera del consumo. Además de consumidores, son también titulares de derechos individuales y personales que deben ser protegidos y, en cuanto ciudadanos, tienen también interés en que los medios contribuyan a los fines generales de la sociedad, por ejemplo, asegurando que no se configuran poderes monopolísticos o que se garantizan los intereses de las minorías².

Urge, por tanto, situar al ciudadano en el corazón de la actividad de los medios, como reivindica Nieto Tamargo³: “Uso el término ciudadano en lugar de destinatario, receptor, audiencia, público, consumidor, porque en el actual Mercado de la Comunicación (MC) es necesario destacar la primacía de la persona individual como titular de derechos y obligaciones”. Esta aproximación conecta, aunque por caminos indirectos, con el relieve cada vez mayor que van adquiriendo determinadas nociones sobre el papel del consumidor y su capacidad de actuación transformadora de valores y estructuras, lo que implica a su vez cambios en la propia noción de ciudadanía⁴.

La participación ciudadana está expresamente recomendada en el informe final sobre criterios de evaluación de los niveles de alfabetización mediática encargado por la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de la Comisión Europea y presentado en octubre de 2009, que incluye entre sus recomendaciones finales la de “apoyar el papel de las organizaciones de la sociedad civil y las iniciativas en materia de alfabetización mediática para impulsar una cultura democrática y valores compartidos; facilitando una participación más efectiva en la esfera pública, y permitiendo actividades por parte de instituciones representativas de los ciudadanos”⁵.

² Hasebrink, U., Herzog, A., Eilders, C. “Media users’ participation in Europe from a civil society perspective”, en Baldi, P. Y Hasebrink, U. (eds.). *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Intellect Books, Bristol, 2007, p 79.

³ Nieto Tamargo, Alfonso. “Ciudadano y Mercado de la Comunicación”. *Comunicación y Sociedad*, vol.XXI, núm.2, p 9.

⁴ Shah, Dhavan V.et al., “Communication, Consumers and Citizens: Revisiting The Politics of Consumption”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol 644, núm 1, pp 6-19

⁵ *Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels. A comprehensive view of the concept of media literacy and an understanding of how media literacy levels in Europe should be assessed*. For the European Commission Directorate General Information Society and Media; Media Literacy Unit. Final Report. Project coordinador and editor: Paolo Celot. Scientific coordinator: José Manuel Pérez Tornero. Brussels, October 2009, p.14 (En

De acuerdo con las herramientas de análisis y valoración de los niveles de alfabetización mediática propuestas en dicho informe, la participación correspondería al nivel más avanzado de comprensión crítica de los medios por parte del ciudadano. La competencia central, en este nivel, se formula como un conocimiento desarrollado e interiorizado sobre el contexto en el que se desenvuelven los medios y sobre su regulación, conocimiento que permite a cada ciudadano, llegado el caso, movilizarse tanto para tratar de transformar las condiciones que afectan a sus relaciones comunicativas y a la creación de mensajes, como para intervenir como actor social en este terreno⁶.

En una revisión posterior de los criterios de evaluación de la alfabetización mediática, el grupo de expertos encargados de dicha tarea manifiesta sus dudas sobre la conveniencia de mantener las *habilidades participativas* como un aspecto de la alfabetización mediática, ya que aunque la participación ciudadana aparece regularmente mencionada en los documentos oficiales (Comisión Europea, UNESCO, etc), raramente es concebida como un aspecto de la alfabetización mediática, sino más bien como uno de los objetivos normativos de la misma. La preocupación de los expertos es que se pueda “confundir el argumento de que la alfabetización mediática es un elemento facilitador de una participación ciudadana (efectiva), con el argumento de que la participación ciudadana es un signo o incluso un componente necesario de altos niveles de alfabetización mediática”⁷. Preocupación que, como vemos, no sólo no resta valor a la participación ciudadana como objetivo de las políticas públicas audiovisuales, sino que por el contrario lo refuerza.

La urgencia con la que cabe reivindicar la ampliación de espacios para la participación ciudadana en la esfera pública viene exigida, también, por el empuje con el que avanza lo que se define como “cultura participativa”, vinculada a la difusión de herramientas de comunicación digital entre los jóvenes. No tiene sentido que la atención se centre solamente en las características que reúne esta nueva cultura ni, identificados los riesgos de “brecha participativa”, en las medidas que cabe adoptar —principalmente desde el ámbito de la educación mediática— para reducir las dimensiones de la misma. Si, como señala Jenkins⁸, en la cultura participativa el foco de atención se pone no tanto en las competencias tecnológicas y de expresión del individuo, cuanto en su capacidad para implicarse comunitariamente en redes de intercambio, colaboración, aprendizaje y desarrollo mutuo, ese mismo espíritu debe impregnar el ámbito de la esfera pública, de manera que los hábitos y competencias de participación que se pretende fomentar y desarrollar entre los jóvenes encuentren su cauce propio y legítimo de manifestación cuando asumen el rol de ciudadanos. Y, para ello, es imprescindible asegurar espacios concretos para la participación de éstos, caracterizados en este caso como usuarios de los medios y actores de la sociedad civil.

2. Cauces de participación

En este artículo se pasa revista a los principales cauces de participación habilitados por el marco regulatorio vigente actualmente en España, a partir de un análisis diacrónico que busca identificar las transformaciones efectivas, y no sólo legales, experimentadas en la esfera pública audiovisual. El objetivo es situar, al menos en un plano aproximativo, los límites reales de la participación ciudadana en el ámbito audiovisual en la actualidad, y comprobar hasta qué punto la tendencia a la contracción de dichos límites se ha agudizado tras la aprobación y entrada en vigor de la Ley General de la Comunicación Audiovisual.

http://ec.europa.eu/culture/media/media-content/media-literacy/studies/eavi_study_assess_crit_media_lit_levels_europe_finrep.pdf, consultado el 4 de febrero de 2012)

⁶ Idem, Annex B. Framework, p.18

⁷ EAVI-Danish Technological Institute, *Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe. Final Report*. April 2011. Commissioned by the European Commission. Directorate General for Information Society and Media. Media Literacy Unit (En <http://www.eavi.eu/joomla/what-we-do/researchpublications/103-testing-and-refining-criteria-to-assess-media-literacy-levels-in-all-member-states>, consultado el 4 de abril de 2012)

⁸ Jenkins, H. *Confronting the Challenge of Participatory Culture. Media Education for the 21st Century*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2009, pp 16-20

Se han identificado cinco grandes áreas de participación, cuatro de ellas relacionadas con la posibilidad de que los usuarios puedan hacer oír su voz en relación con las cuestiones que afectan a la configuración del sistema audiovisual, y una quinta referida al derecho de acceso a la producción y difusión de contenidos, regulado en la CRTVE.

De manera muy resumida, estos cauces de participación son los siguientes:

- a) Participación en los procesos deliberativos relativos a la regulación del sistema audiovisual a través de un órgano especializado (Comité Consultivo del Consejo Estatal de la Comunicación Audiovisual)
- b) Participación en los procesos de control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con la legislación vigente (por ejemplo, en materia de protección de los derechos de los menores) mediante el ejercicio del derecho de reclamación, reconocido a cualquier persona, física o jurídica, y expresado como un derecho a dirigirse a la administración competente para recabar de ésta el ejercicio de sus funciones de control en el sector audiovisual.
- c) Participación en órganos de representación de consumidores y usuarios a través de mecanismos no especializados (Consejo de Consumidores y Usuarios, adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través del Instituto Nacional del Consumo).
- d) Participación en los procesos de seguimiento y deliberación sobre la actividad de los medios públicos (a través de los consejos asesores creados en el seno de RTVE), y en la producción y difusión de contenidos a través de los medios integrados en la CRTVE, mediante el reconocimiento de un derecho de acceso a organizaciones y asociaciones de la sociedad civil.

2.1 Participación en la configuración del sistema audiovisual a través del Comité Consultivo del CEMA

La Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), que entró en vigor en mayo de 2012⁹, generó nuevas expectativas en relación con la participación ciudadana en los medios al proclamar derechos más precisos que los contemplados en la legislación precedente.

En primer lugar, la LGCA abre un cauce para la participación de los usuarios de los medios en los procesos de regulación y toma de decisiones generales sobre la configuración del sistema audiovisual, mediante la creación de un Comité Consultivo constituido en el seno del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), configurado a su vez como máxima autoridad regulatoria. Y, en segundo lugar, la LGCA reconoce por primera vez un derecho de reclamación, por el cual toda persona física o jurídica puede dirigirse a la autoridad audiovisual competente para solicitar que controle la adecuación de los contenidos difundidos con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación (art.9.1)

Por lo que se refiere a la participación en los procesos de decisión sobre políticas audiovisuales y regulación, el Comité Consultivo previsto como órgano de participación y de asesoramiento dentro del CEMA (art.51.1), es presentado en el preámbulo de la citada Ley como un “órgano de apoyo” cuyo objetivo es garantizar “la participación de colectivos y asociaciones ciudadanas”. La LGCA remite a un futuro reglamento en el que se determinará el número de miembros y la forma de designación de este Comité Consultivo, pero adelanta que, en cualquier caso, éstos deben ser designados en representación de todos los sectores e intereses del ámbito audiovisual (art.51,2) :

- Prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal
- Organizaciones representativas del sector de la producción audiovisual
- Anunciantes

⁹ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (BOE de 1 de abril de 2010)

- Sindicatos más representativos del sector a nivel estatal
- Asociaciones de defensa de los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, con representación acreditada en ámbito estatal
- Consejo de Consumidores y Usuarios.

Como puede verse, la LGCA distingue a las asociaciones de usuarios de los medios, de otras organizaciones de representación de consumidores. Las asociaciones de usuarios deberán tener representación acreditada en el ámbito estatal, requisito que deberá precisarse en la normativa futura que se desarrolle sobre el CEMA y sus órganos pero para el que ya existe el precedente, como veremos más adelante, de los 10.000 asociados individuales exigibles para participar en el Consejo de Consumidores y Usuarios.

Las funciones del Comité Consultivo previsto en el CEMA, que deberá reunirse al menos una vez cada cuatro meses y al que el órgano de gestión del CEMA tiene obligación de informar periódicamente de las actuaciones por él desarrolladas, incluyen las siguientes:

- Informar con carácter general sobre las orientaciones de la política audiovisual, la situación del sector y la oferta de programación de los servicios de comunicación audiovisual.
- Ser consultado respecto de las propuestas de disposiciones del Consejo y sobre los criterios de interpretaciones y aplicación del régimen de infracciones y sanciones previstas en la LGCA
- Informar y asesorar a petición del Consejo sobre todos aquellos asuntos que les sean sometidos a su consideración;
- Elevar al Consejo cualesquiera informes y propuestas que estime oportuno relacionados con el funcionamiento del sector audiovisual.

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, autoridad audiovisual a la que corresponderían según la LGCA funciones de regulación, supervisión y control en el ámbito audiovisual, no ha llegado a ponerse nunca en marcha. En su lugar, el Gobierno del Partido Popular ha optado por impulsar la creación de un macrorregulador en el que se integrarían las funciones que hasta el momento habían venido desempeñando diferentes agencias estatales, de manera que este único organismo tendría competencias en materia de Energía, Telecomunicaciones, Competencia, Correos, Aeropuertos, Ferrocarriles y también Medios Audiovisuales¹⁰.

Aunque el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno prevé la constitución de Consejos Consultivos sectoriales en el seno del nuevo organismo, únicamente se menciona de manera efectiva el Consejo de la Energía, quedando la posibilidad de creación de otros a discreción de los futuros consejeros, en una opción que puede considerarse cuando menos remota, como ha denunciado el Observatorio de Contenidos Televisivos Audiovisuales (OCTA), integrado por un amplísimo abanico de organizaciones sociales, que han reclamado la creación de un Consejo Consultivo Audiovisual en línea con lo previsto en la Ley General de la Comunicación Audiovisual¹¹.

Al cierre de este artículo no parece probable que la demanda de las organizaciones ciudadanas en favor del mantenimiento del cauce de participación previsto en la LGCA vaya a ser atendida, aunque abierto todavía el plazo de presentación de enmiendas y con la perspectiva de un proceso de tramitación que puede extenderse varios meses y en el que es previsible que

¹⁰ Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. BOCG. Congreso de los Diputados Núm A-28-1 de 19/10/2012

¹¹ *Propuestas de enmienda del Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales al Proyecto de Ley de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.* (En www.iniciativaocta.org, consultado el 10 de noviembre de 2012)

también puedan hacer oír su voz otras instancias, incluida la UE, todas las opciones se mantienen abiertas.

2.2. Derecho de reclamación

Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de reclamación, señalábamos más arriba que la LGCA reconoce el derecho de cualquier persona física o jurídica a dirigirse a la autoridad audiovisual competente para solicitar de ésta que controle la adecuación de los contenidos difundidos con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación. El reconocimiento de este derecho en la LGCA representa un avance respecto de la situación precedente, ya que la Ley 25/1994 no reconocía otra actuación de la autoridad competente que no fuera la de oficio¹². Por otra parte, tiene su precedente en la Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, que proclama en su art.12 el derecho de todo ciudadano a dirigirse al Consejo del Audiovisual de Cataluña con relación al cumplimiento de los principios y de las obligaciones que establece la propia ley y su normativa de desarrollo¹³.

Al igual que hemos visto que sucede con otros contenidos de la LGCA, el ejercicio de este derecho de reclamación debe desarrollarse normativamente. En ausencia del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales previsto en la LGCA y pendientes todavía de decisión política sobre la autoridad audiovisual a la que quedará encomendada la protección y desarrollo de este derecho, los procedimientos existentes y los recursos habilitados son de una insuficiencia tan notable que prácticamente pueden calificarse de inexistentes. Parte de esta insuficiencia radica en el hecho de que el procedimiento previo estaba vinculado al seguimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia. La LGCA mantiene la vigencia de dicho código, pero no dice nada de la Comisión de Seguimiento del mismo, cuya actividad ha sido objeto de críticas permanentes por su falta de operatividad, por la canalización de las quejas a través de las organizaciones representadas en dicha Comisión de Seguimiento, y por la integración dentro de la misma y del Comité de Autorregulación, como jueces de la actividad, de los propios operadores de televisión que son parte del análisis de infracciones.

En relación con estas cuestiones, cabe hacer un apunte previo. No es lo mismo presentar una queja ante quien la admite de buen grado porque forma parte de su política de relaciones con la sociedad civil, p.ej., los buzones de RTVE o de la BBC, que hacer uso de un derecho a reclamar a la administración que haga cumplir a los medios o proveedores de servicios, sus obligaciones legales en materia, por ejemplo, de protección de los menores. En el primer caso estamos hablando de una rendición de cuentas voluntaria por parte del medio en cuestión (buzón de quejas). En el segundo, de lo que estamos hablando es de un derecho que asiste al ciudadano y que, en consecuencia, debe ser protegido y garantizado (ventanilla de reclamaciones). Este es el contexto ante el que nos sitúa la Ley General de la Comunicación Audiovisual.

Las ventanillas de reclamaciones son, en la actualidad, el instrumento principal para la puesta en marcha de los procedimientos de control por parte de las administraciones correspondientes sobre el cumplimiento de las televisiones con sus obligaciones en materia de contenidos, y muy en particular con la protección de la infancia. En este sentido, el reconocimiento por ley del derecho de cualquier ciudadano a dirigirse a la administración implica que ésta no solamente actúa de oficio cuando las televisiones incumplen (como preveía la anterior legislación), sino también, y fundamentalmente, a instancia de parte, en este caso, los ciudadanos usuarios de los medios y servicios de comunicación audiovisual. Este principio adquiere una relevancia extraordinaria en la actualidad, ya que la proliferación de contenidos, canales, servicios y proveedores, hace inviable la posibilidad de que las autoridades audiovisuales, sea cual fuere su

¹² Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva, art.19

¹³ LEY 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (BOE núm.38, de 14 de febrero de 2006)

origen, estructura y composición, realicen un control exhaustivo de todo lo difundido y de todos los contenidos audiovisuales que circulan por las redes. Y aunque en la actualidad se sigue manteniendo un control directo por parte de algunas administraciones sobre determinados contenidos difundidos, la mayor parte de los países de nuestro entorno descansan sobre las reclamaciones que puedan presentarse.¹⁴ De ahí la importancia y relevancia de estas ventanillas y de que se garantice de manera adecuada este derecho a dirigirse a la autoridad audiovisual.

Como se indicaba más arriba, si hay algo que caracteriza al modelo de regulación vigente actualmente en España en lo que se refiere al número, identificación, calidad, procedimientos, capacidad de respuesta, visibilidad y servicio de las ventanillas de reclamaciones a disposición de los usuarios, es que éstas son prácticamente inexistentes y, aparentemente, ineficaces. Si nos referimos al ámbito estatal –no cabe olvidar que las cadenas de difusión estatal son las que siguen teniendo mayor penetración en todos los territorios–, la Comisión que se encarga de recibir y tramitar las reclamaciones relativas a incumplimientos del código de autorregulación en materia de infancia y televisión, tramitó solamente 67 quejas entre enero y diciembre de 2011 y aceptó únicamente 6.¹⁵

Para hacernos una idea de lo que representa esta cifra, basta señalar que entre marzo de 2011 y marzo de 2012, OFCOM, la autoridad británica que se encarga del control de las televisiones (además del resto de servicios de telecomunicaciones), recibió y tramitó un total de 21.772 reclamaciones relacionadas con contenidos emitidos por cadenas de televisión u otros servicios audiovisuales.¹⁶

La BBC, por su parte, cuenta con su propio sistema de recepción y respuesta a quejas de usuarios. Entre agosto de 2010 y agosto de 2011, la unidad responsable de la gestión de las quejas del público respondió a un total de 246.842 reclamaciones¹⁷, a pesar de que el porcentaje de usuarios que saben cómo tramitar una queja ante la BBC no es excesivo (41%, según datos de 2006) , si se compara con el de ciudadanos que saben a quién dirigirse para presentar una reclamación sobre servicios financieros (72%), sobre servicios de gas o electricidad (74%) o sobre servicios de telecomunicaciones (72%)¹⁸.

¿Significa esto que los usuarios españoles defienden peor sus derechos y son más pasivos que los ciudadanos británicos? No parece justa esta conclusión si se tiene en cuenta que mientras que la comisión de seguimiento del código de autorregulación recibió solamente 67 reclamaciones en relación con las cadenas de televisión que representan casi el 70% del consumo de televisión en Cataluña, en ese mismo periodo, el Consejo Audiovisual de Cataluña tramitó 134 reclamaciones relativas únicamente a contenidos de cadenas de televisión de ámbito catalán, sobre las que tiene competencia de vigilancia y control.¹⁹ Y en los seis primeros meses de 2012, el buzón de quejas de RTVE recibió nada menos que 11.500 comunicaciones, muchas de ellas relacionadas con la decisión de volver a reintroducir los toros.²⁰

Uno de los riesgos más evidentes del momento presente es que puedan utilizarse los datos relativos al uso de las escasas, dispersas y poco visibles ventanillas de reclamaciones existente en España, como argumento para reducir aún más los espacios de reclamación a disposición de los ciudadanos. Se trataría, en este caso, de un retroceso que no solamente afectaría al grado de participación ciudadana en el control de los contenidos audiovisuales, sino

¹⁴ 26th EPRA Meeting, Sofia, 3-5 October 2007. WGIII: Technical & Practical Aspects of Monitoring. Information Paper.

¹⁵ <http://www.tvinfancia.es/Informes/InformeAnual2012.html>

¹⁶ Ofcom Annual Report 2011/12, p 112 y ss. [<http://www.ofcom.org.uk/about/annual-reports-and-plans/annual-reports/annual-report-2011-12>]

¹⁷ <http://www.bbc.co.uk/annualreport/2012/>

¹⁸ Ofcom, *The Consumer Experience. Research Report*, 16 November 2006 [<http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/market-data/consumer-experience-reports/report/>]

¹⁹ Fundació Audiències de la Comunicació i la Cultura. *Baròmetre de la Comunicació i la Cultura. Resum 3ª onada 2012*. (En http://www.fundacc.org/docroot/fundacc/pdf/resum_public_3a_onada12_barometre_cat.pdf , consultado el 12 de noviembre de 2012)

²⁰ <http://www.rtve.es/defensora/informes/> (consultado el 10 de noviembre de 2012)

también, y de manera directa, al propio cumplimiento de las funciones de supervisión y control que corresponden a las administraciones públicas en el ámbito audiovisual y que, como se indicaba más arriba, precisan de la colaboración de la sociedad civil.

Este riesgo adquiere proporciones mayores tras el definitivo rechazo del actual Gobierno a poner en marcha el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales previsto en la Ley General de la Comunicación Audiovisual y al que estaban encomendadas todas estas funciones, incluida la de garantizar el efectivo derecho de los ciudadanos a dirigirse y reclamar ante la autoridad audiovisual correspondiente en relación con los contenidos audiovisuales. En el Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia no se incluye, entre las funciones del nuevo macrorregulador, la de garantizar el cumplimiento de este derecho de reclamación, lo que permite intuir que si hasta ahora la eficiencia y eficacia de los escasos recursos habilitados para que los ciudadanos puedan hacer oír sus quejas ha sido cuando menos deficiente, el escenario que cabe prever en adelante puede ser todavía peor.

2.3. Participación en los medios públicos: la Corporación RTVE

Además de los cauces de participación descritos, es preciso hacer mención, también, a la regulación vigente en materia de participación ciudadana en la radio y la televisión de titularidad estatal (medios de la Corporación RTVE). Esta participación adopta una doble forma: como una representación delegada en un Consejo Asesor y destinada a garantizar que se escucha la voz de los ciudadanos en las decisiones centrales tomadas por la CRTVE (líneas de programación, contratos-programa, etc); y como un derecho de acceso canalizado a través de organizaciones sociales y grupos de interés, mediante el cual se facilita la creación y difusión de contenidos por parte de estos grupos.

Participación en el Consejo Asesor de la CRTVE

El Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980²¹ preveía la constitución de consejos asesores como órganos de participación social, con funciones consultivas e informativas. La Ley establecía la puesta en marcha de consejos asesores en cada uno de los medios del sistema público de radio y televisión (TVE, Radio Nacional, y Radio Cadena Española) y para cada una de las delegaciones territoriales de RTVE. Los consejos debían estar integrados por representantes de los trabajadores, del mundo de la cultura, de la administración pública, de las comunidades autónomas y, mediante una disposición adicional, se indicaba que también formarían parte de tales consejos asesores representantes de las asociaciones de radioyentes y de telespectadores.

La Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal de 2006 mantiene la figura del Consejo Asesor, definido como “el órgano de participación de la sociedad” en la corporación RTVE²² y en el que, al tiempo que se ha ampliado el abanico de intereses sociales representados, se sigue incluyendo entre estos a los consumidores y usuarios. Pero, en esta ocasión, la participación no queda abierta a las asociaciones directamente, sino solamente en la medida en que éstas estén a su vez incluidas en el Consejo de Consumidores y Usuarios (adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), al que se adjudican dos puestos en el Consejo Asesor de la Corporación RTVE (art.23.2). La citada Ley no menciona, por otra parte, a los consejos asesores territoriales.

Desde la puesta en marcha del Consejo Asesor central de la CRTVE, la actividad de éste ha pasado totalmente desapercibida, hasta el punto de ser calificada de “invisible” por un

²¹ Ley 4/1980, de 10 de enero del Estatuto de la Radio y la Televisión (BOE nº 11, de 12 de enero de 1980)

²² Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE n.134, de 6 de junio de 2006), art.23.1

observador cualificado²³. Sí han sido más activos los consejos asesores de algunas delegaciones territoriales de RTVE y, en particular, el consejo asesor de RTVE en Cataluña.

El futuro de los consejos asesores territoriales que todavía permanecen en pie es altamente incierto. En este ámbito, como en otros, la crisis económica está sirviendo de paraguas para la adopción de medidas de austeridad que han alcanzado de lleno a estos organismos de participación social. Así, en la Comunidad de Madrid, en noviembre de este año el PP registró una proposición de ley en la Asamblea de Madrid para suprimir el consejo asesor de RTVE en esta comunidad a partir del 1 de enero de 2013²⁴. Esta propuesta sigue a la adoptada en Andalucía, donde el consejo asesor de RTVE quedó suprimido en enero de 2011 después de casi 30 años de existencia.²⁵ El mismo camino siguió el consejo asesor de RTVE en Navarra, derogado a la misma vez que el Consejo Audiovisual existente en dicha comunidad²⁶.

- Ejercicio del derecho de acceso

La Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal prevé, por otra parte, la participación de organizaciones y asociaciones, en los programas informativos de TVE y Radio Nacional así como en IRTVE.es para, “en ejercicio de las libertades de expresión e información, transmitir y difundir sus ideas y sus doctrinas al conjunto de la sociedad”²⁷. Las directrices y el reglamento que ordenan este derecho de acceso fueron aprobados en junio de 2007. Esta regulación, no obstante, tiene carácter provisional, como se advierte en el propio texto, ya que la aprobación de las normas definitivas debería corresponder al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales previsto en la LGCA. En enero de 2009, la Corporación RTVE implantó un sistema de control de la participación.

Las normas que regulan el derecho de acceso en la CRTVE han sido calificadas por algunas voces como censoras,²⁸ en la medida en que los contenidos requieren la aprobación previa de la Corporación RTVE, que podrá denegarla si entiende que dichos contenidos son contrarios a los valores y principios constitucionales o que vulneren derechos fundamentales de terceros. Respecto al uso del derecho de acceso por parte de los grupos sociales significativos desde que se aprobaron las directrices y el reglamento, los observadores más atentos advierten de la práctica clandestinidad de los programas generados bajo el amparo de este derecho²⁹.

2.4. Participación en otros organismos relacionados con el sector de las TIC, a través del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)

Finalmente, cabe citar también los cauces abiertos a la participación ciudadana a través del Consejo de Consumidores y Usuarios, definido como “órgano de representación y consulta de ámbito nacional de las organizaciones de consumidores y usuarios con implantación estatal”, que “ejerce la representación institucional de estas organizaciones de consumidores y usuarios ante la Administración General del Estado u otras entidades y organismos, de carácter estatal o supranacional” y está adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través del Instituto Nacional del Consumo³⁰.

²³ Bustamante, E. “La contrarreforma audiovisual socialista”. *Le Monde Diplomatique en Español*, núm.172. (accesible en www.medelu.org/IMG/article_PDF/article_566.pdf. Consultado el 12 de noviembre de 2012)

²⁴ <http://www.europapress.es/nacional/noticia-madrid-pp-presenta-proposicion-ley-derogar-consejo-asesor-rtve-comunidad-entrara-vigor-20121124120004.html> (Consultado el 10 de noviembre de 2012)

²⁵ <http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-consejo-asesor-rtve-andalucia-sera-suprimido-partir-enero-2011-20101024111615.html> (consultado el 10 de noviembre de 2012)

²⁶ <http://www.periodistadigital.com/periodismo/tv/2011/10/20/derogados-el-consejo-audiovisual-de-navarra-y-del-consejo-asesor-de-rtve-en-la-comunidad-foral.shtml>

²⁷ Corporación RTVE, *Directrices básicas del derecho de acceso*, junio 2007 (accesible a través de www.rtve.es)

²⁸ José Manuel Martín Medem. “RTVE pretende censurar el derecho de acceso”. En http://www.elotropais.com/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=31. Consultado el 10 de noviembre de 2012

²⁹ Bustamante, op.cit.

³⁰ Art.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo de Consumidores y Usuarios.

El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) está integrado por organizaciones representativas de consumidores y usuarios de todo el Estado. Cuenta con un presidente y hasta un máximo de 15 vocales. La selección de sus miembros se realiza mediante proceso público³¹, entre asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios. En abril de 2009 se introdujo una modificación muy relevante en relación con la representatividad efectiva de las organizaciones integradas, al exigirse, como condición para la elegibilidad, contar con al menos 10.000 socios individuales³².

En relación con el tema que nos ocupa, el CCU designa representantes en otros órganos, públicos, privados o de naturaleza mixta, abiertos a la participación ciudadana. El CCU actúa, de esta manera, como canalizador de dicha participación en un entramado de organismos, comisiones y consejos de muy distinta naturaleza. La designación de estos representantes debe obedecer a criterios de idoneidad, capacidad y experiencia de los candidatos³³.

Dentro del ámbito específico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y en el más concreto de los servicios de telecomunicaciones y audiovisuales, medios de comunicación y contenidos, existen al menos 13 de estos organismos que están abiertos a la participación ciudadana y en los que dicha participación se canaliza a través del CCU, lo que da prueba de la relevancia de este Consejo y de la responsabilidad que asume en dicha representación. Entre estos organismos, se incluyen algunos específicamente relacionados con el ámbito audiovisual, como la Comisión de seguimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, la Corporación RTVE, la Comisión de Seguimiento del Código PAOS, el Observatorio de la Publicidad, la Comisión para las retransmisiones deportivas y la Comisión de Calificación de películas cinematográficas. No se tiene constancia de la actividad específica de la representación del CCU en estos organismos.

3. Conclusiones

Como se pone de manifiesto en los párrafos precedentes, los cauces abiertos a la participación de los ciudadanos, consumidores y usuarios de los medios, en el ámbito audiovisual español, parecen haberse ido reduciendo en los últimos años hasta su casi extinción. A la paulatina desaparición de los consejos asesores de las delegaciones territoriales de RTVE y a la invisibilidad del Consejo Asesor existente en el seno de la CRTVE y de la programación generada por las organizaciones sociales al amparo del derecho de acceso, se une la falta de desarrollo normativo de dos de las previsiones contenidas en la Ley General de la Comunicación Audiovisual más directamente vinculadas con la canalización de los intereses y demandas de los usuarios como actores de la sociedad civil.

En primer lugar, la derogación, antes de su propia constitución, del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) previsto en la LGCA y su previsible reemplazo por un macrorregulador en el que quedarían integradas competencias relativas a sectores muy diversos, ha traído consigo la desaparición del Comité Consultivo, planteado dentro del CEMA como órgano de participación ciudadana en los procesos de deliberación sobre cuestiones regulatorias en el ámbito audiovisual. El Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia presentado en el Congreso de los Diputados no asume el compromiso contenido en la LGCA respecto a la constitución de este órgano consultivo, aunque se trata de una reclamación expresada por las organizaciones de usuarios y consumidores.

³¹ Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios (BOE núm.124 de 26 de agosto de 2005)

³² Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios (BOE núm.86 de 8 de abril de 2009)

³³ Art.7 del RD 894/2005, de 22 de julio

En segundo lugar, el reconocimiento de un derecho de reclamación por parte de cualquier persona física o jurídica, explicitado por vez primera en la LGCA, está pendiente de desarrollo y, transcurridos casi tres años desde la aprobación de dicha norma general, las carencias en materia de ventanillas habilitadas para que los ciudadanos puedan materializar ese derecho y la ausencia de procedimientos claros, transparentes, públicos y adecuadamente publicitados, son cada vez mayores, salvo excepciones muy notables.

El riesgo de plena desmovilización social por ausencia de cauces y mecanismos de participación, se presenta como un problema de implicaciones especialmente relevantes en el nuevo escenario de contenidos y servicios audiovisuales digitales, cuya multiplicación hace inviable en la práctica el ejercicio de la función de supervisión de la adecuación de los contenidos a la legalidad vigente, que corresponde a las autoridades audiovisuales. En este escenario, la actuación “a instancia de parte” que representan las reclamaciones de los ciudadanos se revela no solamente como una condición de la necesaria participación de éstos en la configuración del ecosistema audiovisual, sino también como garantía de cumplimiento de la legislación vigente y de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

4. Referencias bibliográficas y documentales

26th EPRA Meeting, Sofia, 3-5 October 2007. WGIII: *Technical & Practical Aspects of Monitoring. Information Paper*. En <http://www.epra.org/attachments?category=working-group-papers&tag=34>, consultado en abril de 2010

BBC, *Quality First. Annual Report and Accounts*. En <http://www.bbc.co.uk/annualreport/2012/>, consultado el 12 de noviembre de 2012

Bustamante, E. “La contrarreforma audiovisual socialista”. *Le Monde Diplomatique en Español*, nº 172, 2010 [accesible en www.medelu.org/IMG/article_PDF/article_566.pdf] Consultado el 12 de noviembre de 2012.

Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia. Secretaría de la Comisión Mixta de Seguimiento. *Informes de evaluación sobre la aplicación del Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia*. En <http://www.tvinfancia.es/Informes/InformeAnual2012.html>, consultado el 10 de noviembre de 2012

Corporación RTVE, *Directrices básicas del derecho de acceso*, junio 2007 (En www.rtve.es)

EAVI-Danish Technological Institute, *Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe. Final Report*. April 2011. Commissioned by the European Commission. Directorate General for Information Society and Media. Media Literacy Unit (En <http://www.eavi.eu/joomla/what-we-do/researchpublications/103-testing-and-refining-criteria-to-assess-media-literacy-levels-in-all-member-states>, consultado el 4 de abril de 2012)

Fundació Audiències de la Comunicació i la Cultura. *Baròmetre de la Comunicació i la Cultura. Resum 3ª onada 2012*. En http://www.fundacc.org/docroot/fundacc/pdf/resum_public_3a_onada12_barometre_cat.pdf, consultado el 12 de noviembre de 2012

Hasebrink, U., Herzog, A., Eilders, C. “Media users’ participation in Europe from a civil society perspective”. En: P.Baldi y U.Hasebrink (eds). *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Intellect Books, Bristol, 2007, pp 75-93

Jenkins, H. *Confronting the Challenge of Participatory Culture. Media Education for the 21st Century*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2009.

José Manuel Martín Medem. “RTVE pretende censurar el derecho de acceso”. En http://www.elotropais.com/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=31. Consultado el 10 de noviembre de 2012

La Defensora del Espectador. Informes anuales y trimestrales. En <http://www.rtve.es/defensora/informes/>, consultado el 10 de noviembre de 2012

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE n.134, de 6 de junio de 2006), art.23.1

Ley 4/1980, de 10 de enero del Estatuto de la Radio y la Televisión (BOE nº 11, de 12 de enero de 1980)

Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (BOE de 1 de abril de 2010)

Nieto Tamargo, A. “Ciudadano y Mercado de la Comunicación”. *Comunicación y Sociedad*, vol. XXI, núm. 2, 2008, pp.7-33.

Ofcom Annual Report 2011/12. En <http://www.ofcom.org.uk/about/annual-reports-and-plans/annual-reports/annual-report-2011-12>, consultado el 8 de octubre de 2012

Ofcom, *The Consumer Experience. Research Report*, 16 November 2006. En <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/market-data/consumer-experience-reports/report/>, consultado el 10 de noviembre de 2012

Propuestas de enmienda del Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales al Proyecto de Ley de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (En www.iniciativaocta.org, consultado el 10 de noviembre de 2012)

Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. BOCG. Congreso de los Diputados Núm. A-28-1 de 19/10/2012

Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios (BOE núm.86 de 8 de abril de 2009)

Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios (BOE núm.124 de 26 de agosto de 2005)

Shah, Dhavan V. et al. “Communication, Consumers and Citizens: revisiting the Politics of Consumption”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol 644, nº 1, 2012, pp. 6-19

Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels. A comprehensive view of the concept of media literacy and an understanding of how media literacy levels in Europe should be assessed. For the European Commission Directorate General Information Society and Media; Media Literacy Unit. Final Report. Project coordinator and editor: Paolo Celot. Scientific coordinator: José Manuel Pérez Tornero. Brussels, October 2009, p.14 (En http://ec.europa.eu/culture/media/media-content/media-literacy/studies/eavi_study_assess_crit_media_lit_levels_europe_finrep.pdf, consultado el 4 de febrero de 2012)