

Informe sobre el Derecho de acceso en la Corporación RTVE

Antecedentes

El derecho de acceso, entendido no como el propio de los ciudadanos en tanto que *receptores* de los mensajes difundidos por los medios de comunicación, sino como el relativo a su presencia en dichos medios adoptando un papel de *emisores*, aparece recogido en el artículo 20.3 de la Constitución Española, el cual señala que *“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”*.

Por su parte, la Ley General Para la Defensa de los Consumidores y Usuarios recoge también este derecho en su primera versión de 1984. El vigente Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la mencionada norma 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”*.

Un primer aspecto a considerar, a la luz de lo arriba señalado, es el alcance del derecho de acceso en nuestro entorno audiovisual. Es cierto que éste se circunscribe a los medios de comunicación social “dependientes del Estado” o de “titularidad pública”, pero no lo es menos que, hasta el momento, la televisión (al menos la analógica, hertziana y en abierto) es un servicio público esencial de titularidad estatal, cuya gestión se concede a las Comunidades Autónomas o a operadores privados.

La Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, contempla en su artículo 24 el derecho de acceso de los grupos sociales y políticos más significativos, de acuerdo con el pluralismo mencionado como uno de sus principios básicos de programación. La plasmación de ese derecho prevé la disposición de espacios en la radio y la televisión que habrían de arbitrarse en función de criterios objetivos tales como la representatividad, la implantación o el ámbito de actuación de los mencionados grupos.

Tal derecho, que quedaba contemplado en las competencias tanto del Consejo de Administración como de los (nonatos) Consejos Asesores del Ente Público, sólo ha llegado a concretarse en el caso de las cuotas de presencia acordadas en su momento para la Iglesia

Católica y otras confesiones religiosas, o en el caso de los partidos políticos en periodo electoral.

En los estatutos de las televisiones autonómicas se recoge también este derecho de acceso, denominado en algunos casos “derecho de antena”, para los grupos sociales significativos. Ciertas televisiones autonómicas, como las del País Vasco, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón y Navarra, llegan a reconocer los derechos de los grupos minoritarios o menos significativos.

La legislación actual sobre el derecho de acceso

Con la aprobación de la Ley 17/2006, de 5 de Junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal el derecho de acceso adquiere una mayor sustantividad y concreción. Así, en su exposición de motivos, se 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”*. Ese derecho de acceso de los grupos sociales y políticos representativos debe quedar, pues, garantizado (artículo 2.1) con el fin de *“promover la participación democrática”* (artículo 3.2.d).

El artículo 28 de esta 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 a través de la Corporación RTVE se aplicará:

- *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.*

Las sociedades de la Corporación prestadoras del servicio público de radio y televisión garantizarán la disponibilidad de los medios técnicos y humanos necesarios para la realización de los espacios para el ejercicio del derecho de acceso.

El Consejo de Administración de la Corporación RTVE aprobará las directrices para el ejercicio del derecho de acceso, previo informe favorable de la autoridad audiovisual”.

Es decir, el derecho de acceso contemplado por la Ley 17/2006 combina los dos modelos clásicos de interpretar dicho derecho:

- El modelo de acceso público (*public acces*) más propio de los países anglosajones, en el que los medios de comunicación ceden espacio/tiempo a la sociedad civil organizada para que difunda sus propios programas. 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, decidiendo ellas el formato y los contenidos de sus producciones audiovisuales.
- El modelo de interés público (*public interest*), más implantado en los países de nuestro entorno, según el cual el medio incluye contenidos de interés social dando relevancia a la participación y visibilidad de la sociedad civil organizada. En este caso es el medio decide los formatos y los contenidos a tratar, difundiendo espacios de producción propia o externa.

El artículo 16.4.o), refiriéndose a las competencias y funciones del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, menciona *“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”*.

El artículo 23.3.b) se refiere a la información *“sobre los criterios y normas que garanticen el derecho de acceso de los grupos sociales significativos en función de su relevancia social, representatividad y ámbito de actuación”* como una de las competencias del Consejo Asesor.

La Disposición adicional cuarta indica que *“las directrices previstas en el artículo 28 de esta Ley deberán ser aprobadas por el Consejo de Administración de la Corporación RTVE en el plazo de seis meses a contar desde el momento de constitución del Consejo de Administración”*.

Y, según la Disposición transitoria sexta, *“En el plazo de seis meses a partir de la constitución de la nueva Corporación de RTVE, el Consejo de Administración deberá elaborar un Reglamento del Derecho de Acceso que establezca las condiciones de solicitud, con respuesta obligatoria a las peticiones correspondientes.*

El Consejo Audiovisual informará la propuesta de este Reglamento y, una vez aprobado, su cumplimiento anual, actuando asimismo como instancia superior en caso de desacuerdo”.

Por su parte, la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, 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.”*

Cabe señalar, finalmente, que el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual atribuye al nuevo Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (art. 47.i) *“Vigilar el*

cumplimiento de la misión de servicio de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello”. Uno de los componentes de esa misión es, obviamente, el derecho de acceso.

La regulación específica del derecho de acceso

Consejo de Administración de la Corporación RTVE aprueba en 2007 unas Directrices y un Reglamento para el ejercicio del derecho de acceso, ratificados por el Consejo Asesor, que se concretan del modo siguiente:

Directrices

Quedan expresamente legitimados como beneficiarios del ejercicio del derecho de acceso a aquellos grupos sociales y políticos, válidamente constituidos y con personalidad jurídica, que puedan acreditar significatividad: 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 imperativo legal (espacios electorales), 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 a su 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.

De acuerdo con lo ya señalado, se contempla una doble modalidad del ejercicio:

- 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.

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”*.

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.

Reglamento

El Reglamento aprobado por el Consejo de Administración se considera provisional hasta que el futuro Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) informe sobre el mismo, así como en el futuro sobre su cumplimiento anual y actuando como instancia superior en caso de desacuerdo.

Se crean sendas Comisiones del Derecho de Acceso en TVE y RNE para evaluar semestralmente el seguimiento de 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.

Las solicitudes se dirigen al director de cada medio, acreditando significatividad y actividad.

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.

El reglamento contemplaba el inicio del ejercicio del derecho de acceso transcurridos seis meses desde su entrada en vigor. Sin embargo, y aunque en enero de 2009 se anunció el inicio del proceso, todavía no se ha concretado.

Propuesta para el ejercicio efectivo del derecho de acceso

A la luz de lo anteriormente señalado, la ASOCIACION DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN (AUC) considera imprescindible la puesta en marcha efectiva del derecho de acceso en la Corporación RTVE, teniendo en cuenta que constituye un elemento específico y diferencial del desarrollo del modelo de televisión pública.

Entendemos que el modelo ideal para su implantación pasa como acometer la doble vía de:

- Garantizar la visibilidad de la sociedad civil organizada en el conjunto de la programación, de modo de los diferentes grupos sociales desempeñen un papel activo como enunciadores y protagonistas de los contenidos. Y ello no sólo en los espacios específicamente informativos (de noticias, debates, entrevistas, reportajes) sino también en otros como los realities y la ficción, a través de la *guionización*. Se trata, en definitiva de adoptar el pluralismo social como punto de vista inspirador de esa programación.
- Desarrollar programas específicos de acceso, realizados de forma atractiva y dinámica preferentemente por profesionales de la propia Corporación RTVE y dentro del conjunto de la producción propia. Expresamos nuestra reserva ante los espacios de producción externa, ya que ello puede generar agravios comparativos entre grupos con una gran desigualdad en cuanto a recursos.

Asimismo, creemos que esos programas deben emitirse en horarios que garanticen su contacto potencial con la audiencia. El mandato de que difusión principal sea en horario no residual debe llevar a su ubicación, al menos, en el llamado *acces time*, inmediatamente antes de la programación nocturna o en franjas de mañana y tarde los fines de semana.