

# La promoció i protecció de la diversitat en la legislació comunicativa europea

**ALEJANDRO PERALES**

Assessor Tècnic de l'Associació d'Usuaris de la Comunicació (AUC)

aperales@auc.es

Codi ORCID: [orcid.org/0000-0002-1221-5637](https://orcid.org/0000-0002-1221-5637)

Article rebut el 15/03/17 i acceptat el 06/06/17

## Resum

L'article ofereix un recorregut per la normativa legal europea i espanyola en l'àmbit de la comunicació audiovisual i de les comunicacions electròniques, amb la finalitat de constatar quin és l'ús que es fa del concepte de diversitat. Es conclou que aquest, com a paraula clau, funciona des del punt de vista pragmàtic com un a priori que es reconeix en la societat i que justifica l'adopció de mesures restrictives del mercat en favor de l'interès general. En la normativa comunitària sobre comunicacions electròniques no passa de ser una declaració d'intencions, mentre que en l'espanyola no hi ha ni una sola referència a la diversitat. Pel que respecta als serveis de comunicació audiovisual, la diversitat es maneja també en la normativa europea com un criteri restrictiu de la llibertat d'acció dels prestadors, si bé la concreció es deixa en mans dels estats membres.

## Paraules clau

Diversitat, audiovisual, comunicacions electròniques, regulació, Unió Europea, Espanya.

## 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.

*"Avui tothom vol ser diferent dels altres.  
Però en aquesta voluntat de ser diferent hi persisteix allò igual."*

Han Byungung-Chul

## Introducció

En el context comunicatiu, el concepte de *diversitat* (o, per ser més exactes, de *diversitat d'oferta*) té a veure amb la multiplicitat d'agents que intervenen en la cadena de valor (producció, distribució, difusió) des del punt de vista de la seva titularitat, grandària o origen geogràfic. Però també amb la presència en el contingut d'una multiplicitat de punts de vista i grups socials amb criteris de varietat, balanç i disparitat.<sup>1</sup>

La UNESCO, amb motiu de la seva Convenció de 2005 sobre la protecció i la promoció de la diversitat de les expressions

culturals,<sup>2</sup> defineix la "diversitat cultural" com "la multiplicitat de formes en què s'expressen les cultures dels grups i societats. Aquestes expressions es transmeten dins i entre els grups i les societats". I assenyala, així mateix, que "la diversitat cultural es manifesta no només en les diverses formes en què s'expressa, s'enriqueix i es transmet el patrimoni cultural de la humanitat mitjançant la varietat d'expressions culturals, sinó també a través de diferents modes de creació artística, producció, difusió, distribució i gaudi de les expressions culturals, siguin quins siguin els mitjans i les tecnologies que s'utilitzin".

La Convenció recull també un aspecte fonamental per a la

legitimació de la diversitat: que “les activitats, els béns i els serveis culturals són d’índole alhora econòmica i cultural, perquè són portadors d’identitats, valors i significats, i per tant no s’han de tractar com si només tinguessin un valor comercial”.

En l’espai de la Unió Europea, la literatura comunitària es refereix a la “diversitat cultural i lingüística” en una amplíssima varietat de documents, i és paradigmàtica la referència que recull el Tractat de la Unió Europea en el marc de l’establiment del mercat únic<sup>3</sup> en l’article 3.3:

“La Unió ha de combatre l’exclusió social i la discriminació i ha de fomentar la justícia i la protecció socials, la igualtat entre dones i homes, la solidaritat entre les generacions i la protecció dels drets dels infants.

La Unió ha de fomentar la cohesió econòmica, social i territorial i la solidaritat entre els estats membres.

La Unió ha de respectar la riquesa de la seva diversitat cultural i lingüística i ha de vetllar per la conservació i el desenvolupament del patrimoni cultural europeu.”

El present article té per objecte realitzar un recorregut per la normativa legal europea i també espanyola en l’àmbit de la comunicació audiovisual i de les comunicacions electròniques, amb la finalitat de constatar quin és l’ús que es fa del concepte de *diversitat* en l’esmentada normativa.

## La diversitat en la Directiva sobre comunicacions electròniques

L’actualització el 2009 del denominat *paquet telecom* i, més concretament, de la Directiva marc de 2002 sobre comunicacions electròniques,<sup>4</sup> suposa una consolidació de la presa en consideració de criteris d’interès general en la regulació de la societat convergent, com és el cas de la denominada *neutralitat tecnològica*; no obstant això, no es produeix un desenvolupament conceptual similar pel que fa a la diversitat. D’altra banda, atès que aquest marc normatiu evita amb cura estendre la regulació de les comunicacions electròniques al camp dels continguts, les referències a la diversitat presenten un marxamo clarament mecanicista, en el qual aquest concepte apareix clarament associat al desenvolupament tecnològic.

La Directiva de 2009 es refereix en el seu considerant 24 a la necessitat de suprimir gradualment els obstacles que impedeixen l’ús eficient de l’espectre radioelèctric des d’un punt de vista econòmic i ambiental, però també social, tenint en compte “els objectius de la diversitat cultural i el pluralisme dels mitjans de comunicació, així com la cohesió social i territorial”.

Aquests objectius de promoció de la diversitat cultural i lingüística i del pluralisme dels mitjans de comunicació, definits de conformitat amb el dret comunitari, s’esmenten també com a supòsits que poden justificar l’adopció de determinades mesures de regulació de l’ús de l’espectre radioelèctric i de l’accés a determinats serveis (considerant 36). Mesures que, en tot cas, queden a la discreció dels estats membres (considerant 37).

En el mateix sentit, l’article 9.4.d de la Directiva es refereix a “la promoció de la diversitat cultural i lingüística i del pluralisme dels mitjans de comunicació, per exemple mitjançant la prestació de serveis de radiodifusió i televisió”, com a raó d’interès general per assignar la prestació d’un servei de comunicacions electròniques en una banda específica disponible.

En aquesta mateixa línia, l’Estratègia per al Mercat Únic Digital<sup>5</sup> assenyalava en l’apartat 2.4 que “Europa necessita un règim de drets de propietat intel·lectual més harmonitzat que ofereixi incentius per a la creació i la inversió, permetent al mateix temps la transmissió i el consum de continguts a través de les fronteres, sobre la base de la nostra gran diversitat cultural. Amb aquest fi, la Comissió ha de proposar solucions que optimitzin l’oferta disponible per als usuaris i obrir noves oportunitats per als creadors de continguts, garantint alhora el finançament dels mitjans de comunicació de la UE i el contingut innovador.”

Cal esmentar, tanmateix, que la norma marc que a Espanya regula les comunicacions electròniques, la Llei de serveis de la societat de la informació (LSSI),<sup>6</sup> no menciona en cap moment el terme *diversitat*.

## La diversitat en l’entorn audiovisual europeu

Les referències a la diversitat estan presents d’una manera més clara en la legislació europea específicament audiovisual, o millor dit televisiva.

La Directiva europea de serveis de mitjans audiovisuals, en la versió consolidada del 2010,<sup>7</sup> assenyalava en els seus considerants:

- Que, en vista de les noves tecnologies incorporades a la transmissió de serveis de comunicació audiovisual, s’ha de garantir el respecte de la diversitat cultural i lingüística (4).
- Que, en línia amb el que ja s’ha recollit sobre la Convenció de la UNESCO i el que estableix igualment la mateixa literatura comunitària des dels seus orígens, els serveis de comunicació audiovisual són tant serveis econòmics com serveis culturals i, com a tals, són importants per garantir la llibertat de la informació, la diversitat d’opinió i el pluralisme dels mitjans de comunicació (5).

En el considerant 6 es fa referència a l’article 167, apartat 4, del Tractat de Funcionament de la Unió Europea,<sup>8</sup> que obliga la Unió a tenir en compte els aspectes culturals en la seva actuació, en virtut d’altres disposicions del Tractat citat; en particular, a fi de respectar i fomentar la diversitat de les cultures europees.

- Que els estats membres han de vetllar no només per la lliure circulació de les emissions televisives, sinó també per evitar la creació de posicions dominants que imposarien límits al pluralisme i a la llibertat d’informació (8).
- Que la política reguladora europea en el sector audiovisual

ha de protegir determinats interessos públics com la diversitat cultural, el dret a la informació, el pluralisme dels mitjans de comunicació, la protecció dels menors, la protecció dels consumidors i l'increment de l'alfabetització mediàtica (12).

- Que la Directiva no afecta les competències dels estats membres i de les seves autoritats en matèria del contingut dels programes, amb la finalitat de preservar la independència de l'evolució cultural d'uns estats membres i altres, així com la diversitat cultural de la Unió (19).
- Que és essencial fomentar el pluralisme mitjançant la diversitat de programació i producció de notícies a la Unió, respectant els principis que reconeix l'article 11 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea<sup>9</sup> (48).
- Que els serveis de comunicació audiovisual a petició han de fomentar, quan sigui viable, la producció i distribució d'obres europees, i contribuir així activament a la promoció de la diversitat cultural (69).

Ja en la seva part dispositiva, la Directiva reitera en l'article 13 que els serveis de comunicació audiovisual a petició han de fomentar, quan sigui factible i amb els mitjans adequats, la producció d'obres europees i l'accés a aquestes, amb la diversitat cultural com a objectiu. Més concrets són els articles 16 i 17, els quals estableixen que (sempre que sigui possible) els organismes de radiodifusió televisiva han de reservar una proporció majoritària del seu temps de difusió de ficció a obres europees, i un 10% a obres europees de productors independents amb una proporció adequada a obres recents (cinc anys).

Després dels estudis d'impacte encarregats per la Comissió, que inclouen aspectes relatius a la diversitat cultural, la proposta per a la modificació de la Directiva de comunicació audiovisual,<sup>10</sup> en fase de tramitació en el moment de redactar aquest article, fa referència en el considerant 33 i en l'article 30.2 al fet que les activitats de les autoritats reguladores nacionals (una figura que es pretén potenciar notablement amb la nova normativa) han de garantir el respecte dels objectius de pluralisme dels mitjans de comunicació, de protecció dels consumidors i de diversitat cultural.

Per la seva banda, el considerant 38 esmenta com a objectiu d'interès general, juntament amb el pluralisme dels mitjans de comunicació i la llibertat d'expressió, la diversitat cultural.

I l'article 13.1 de la proposta de modificació especifica per als prestadors de serveis de comunicació audiovisual a petició<sup>11</sup> que han d'incloure almenys un 20% d'obres europees en el seu catàleg, i garantir la prominència d'aquestes obres.<sup>12</sup>

La Directiva preveu igualment, en l'article 13.2, que els estats membres puguin exigir una contribució financera per a la producció d'obres europees, per exemple mitjançant inversions directes en continguts i aportacions a fons nacionals, no només als prestadors de serveis de comunicació audiovisual sota

la seva competència judicial, sinó als prestadors de serveis de comunicació audiovisual a petició dirigits a públics dels seus territoris, encara que estiguin establerts en altres estats membres.

### La diversitat en l'oferta televisiva en la legislació espanyola

La Llei general de la comunicació audiovisual (LGCA),<sup>13</sup> que incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva de serveis de comunicació audiovisual esmentada, planteja la diversitat televisiva, radiofònica i de serveis interactius com un requisit de l'oferta de continguts per satisfer els drets del "públic"; és a dir, "els diversos interessos de la societat".<sup>14</sup>

Aquesta diversitat d'oferta s'associa (article 4) amb la multiplicitat de models de prestació del servei; amb el pluralisme ideològic, polític i cultural, fonamentalment en relació amb les fonts de la informació i de l'opinió sobre l'actualitat, i amb la varietat de continguts des del punt de vista dels gèneres i els formats.

Així, trobem en la normativa regulacions parcialment diferents per als diferents serveis de comunicació audiovisual, segons si aquesta és televisiva o radiofònica; privada, pública o comunitària; en obert o d'accés condicional; lineal o a petició. Regulacions diferents que, des del punt de vista de la diversitat, comporten requisits específics, segons si parlem d'un o altre model tecnològic-jurídic de prestació del servei.

### Les obligacions en l'emissió i finançament de continguts

Però la diversitat es concreta en l'LGCA no només com un dret genèric de la ciutadania a veure reflectida en la comunicació audiovisual la seva cultura i llengua pròpies (article 5.1). S'estableixen, a més, una sèrie d'obligacions taxades de suport a la indústria audiovisual europea i independent que ja apareixien en la normativa comunitària que hem comentat, però que en la legislació nacional es detallen d'una manera més minuciosa (article 5.2).

Pel que respecta a la televisió lineal en obert:<sup>15</sup>

- El 51% del temps d'emissió anual de cada canal queda reservat per a obres europees.<sup>16</sup>
- La meitat d'aquesta quota (el 25,5%) queda reservada per a les obres europees en qualsevol de les llengües espanyoles.
- El 10% del temps d'emissió queda reservat per a continguts de productors independents del prestador de servei.
- La meitat (el 5%), per a continguts produïts en els últims cinc anys.

Pel que fa a serveis de comunicació audiovisual televisiva no lineals o a petició,<sup>17</sup> els prestadors han de reservar el 30%

del catàleg per a obres europees. D'aquesta reserva, la meitat (15%) han de ser obres europees en qualsevol de les llengües oficials d'Espanya.

A més, es preveu una altra mesura complementària per garantir la diversitat d'oferta a través de l'enfortiment de la indústria audiovisual com a proveïdora de continguts: l'obligació de contribució econòmica a la producció d'obres audiovisuals per part dels prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiva, ja sigui mitjançant la participació directa en aquesta producció o mitjançant l'adquisició dels seus drets d'explotació.

En el cas dels prestadors privats, de cobertura estatal o autonòmica, aquesta obligació es refereix a destinar a la producció europea de pel·lícules cinematogràfiques, de pel·lícules i sèries per a televisió (incloses les d'animació) i de documentals, el 5% dels ingressos reportats en l'exercici anterior conforme al seu compte d'explotació, corresponents als canals en els quals emeten aquests productes audiovisuals i amb una antiguitat de menys de set anys des de la data de producció. El 60%, com a mínim, d'aquesta quantitat, s'ha de dedicar a pel·lícules cinematogràfiques de qualsevol gènere, i fins al 40% restant a pel·lícules, sèries o minisèries per a televisió.

En el cas dels prestadors de serveis de comunicació audiovisual de titularitat pública, de cobertura estatal o autonòmica, aquesta obligació s'incrementa fins al 6% dels ingressos, amb un 75% d'aquests per a pel·lícules cinematogràfiques. En correspondència amb el que ja s'ha assenyalat per a les privades, fins al 25% restant s'ha de destinar a pel·lícules, sèries o minisèries per a televisió, i almenys la meitat específicament a pel·lícules i minisèries.

En tot cas, el 60% d'aquesta obligació de finançament s'ha de destinar a la producció en alguna de les llengües oficials a Espanya. I, d'aquest import, almenys el 50% s'ha d'aplicar a obres de productors independents.

## Diversitat i accessibilitat

L'article 8.5 de l'LGCA es refereix a la diversitat d'oferta des d'un altre punt de vista: els drets de les persones amb discapacitat. En aquest article hi ha una referència expressa al tractament audiovisual de la discapacitat "en tant que manifestació enriquidora de la diversitat humana", evitant "difondre percepcions estereotipades, esbiaixades o producte dels prejudicis socials que puguin subsistir" i procurant que la seva presència en la programació sigui "proporcional al pes i a la participació d'aquestes persones en el conjunt de la societat".

## Diversitat, varietat d'operadors i concentració

L'article 22 defineix els serveis de comunicació audiovisual radiofònics, televisius i connexos i interactius com d'"interès general". Aquests serveis "es presten en l'exercici del dret a la lliure expressió d'idees, del dret a comunicar i rebre informació,

del dret a la participació en la vida política i social i del dret a la llibertat d'empresa i dins del foment de la igualtat, la pluralitat i els valors democràtics".

En el mateix article (apartats 2, 3 i 4) s'inclou un criteri que es pot associar igualment amb la diversitat: les limitacions per als operadors locals d'emetre en cadena o mitjançant la sindicació de continguts, amb la finalitat de garantir la diferència en les emissions.

La pluralitat d'oferta passa igualment pel denominat *must carry*, que busca facilitar l'emissió dels canals en obert d'àmbit estatal a través de les plataformes d'accés condicional de cable, satèl·lit o IPTV. Gratuïtament en el cas d'RTVE, amb negociació prèvia per fixar la contraprestació econòmica acordada entre les parts en el cas dels privats (article 31.3).

L'LGCA també preveu, encara que des que es va aprovar encara no s'ha materialitzat, l'obligació de l'Administració General de l'Estat de garantir en tot cas la disponibilitat del domini públic radioelèctric necessari per a la prestació dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre (article 32.2).

Un element relacionat directament amb la diversitat d'oferta és la possible concentració dels responsables de la distribució o difusió de continguts; és a dir, l'existència o no de monopolis o oligopolis que condicionin aquesta diversitat d'oferta. L'LGCA, en l'article 36, adverteix que, si bé les persones físiques i jurídiques poden ser titulars simultàniament de participacions socials o drets de vot en diferents prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiva, cap d'elles pot adquirir una participació significativa en més d'un prestador del servei de comunicació audiovisual televisiva d'àmbit estatal quan l'audiència mitjana del conjunt dels canals dels prestadors considerats superi el 27% de l'audiència total durant els dotze mesos consecutius anteriors a l'adquisició. No obstant això, si aquest 27% de l'audiència total se supera amb posterioritat a l'adquisició d'una nova participació significativa, no tindrà cap efecte sobre el seu titular.

En el cas de persones físiques o jurídiques de països que no siguin membres de l'Espai Econòmic Europeu, el percentatge total que tinguin en el capital social del prestador del servei de comunicació audiovisual televisiva ha de ser, en tot moment, inferior al 50% d'aquest.

D'altra banda, cap persona física o jurídica pot adquirir una participació significativa o drets de vot en més d'un prestador del servei de comunicació audiovisual televisiva:

- Quan els prestadors del servei de comunicació audiovisual d'àmbit estatal acumulin drets d'ús sobre el domini públic radioelèctric superiors, en el seu conjunt, a la capacitat tècnica corresponent a dos canals múltiplex.
- Quan els prestadors del servei de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic acumulin drets d'ús sobre el domini públic radioelèctric superiors, en el seu conjunt, a la capacitat tècnica corresponent a un canal múltiplex.
- Quan això suposi impedir l'existència d'almenys tres prestadors privats diferents del servei de comunicació

audiovisual televisiva en l'àmbit estatal, per assegurar el respecte al pluralisme informatiu.

En el cas del servei de comunicació audiovisual radiofònica (article 37), una mateixa persona física o jurídica no pot, en cap cas, controlar:

- Més del 50% de les llicències administratives del servei de radiodifusió sonora terrestre que coincideixin substancialment en el seu àmbit de cobertura, ja sigui directament o indirectament.
- Més de cinc llicències en un mateix àmbit de cobertura.
- Més del 40% de les llicències existents en àmbits en els quals només tingui cobertura una única llicència.
- Més d'un terç del conjunt de les llicències del servei de radiodifusió sonora terrestre amb cobertura total o parcial en el conjunt del territori de l'Estat.

En aquests límits no es computen les emissores de radiodifusió sonores gestionades de manera directa per entitats públiques. I s'apliquen de manera independent a les llicències per a l'emissió amb tecnologia analògica i per a les previsibles però no immediates llicències per a l'emissió en tecnologia digital.

La diversitat cultural i lingüística, en aquest cas en l'àmbit europeu, també és el fonament per a la llibertat de recepció de la programació dels estats limítrofs, en el marc del Conveni europeu sobre televisió transfronterera, segons l'article 38.1, amb les limitacions i el procediment que preveuen els apartats 2, 3 i 4 d'aquest article.

## La diversitat en els mitjans públics

Pel que respecta al servei de comunicació audiovisual de titularitat pública, atesa la seva naturalesa, apareix en l'LGCA especialment concernit per la garantia de diversitat. El ja esmentat article 4.1 així ho estableix amb relació al pluralisme, la varietat de gèneres i l'atenció als "diversos interessos de la societat". I en l'article 4.3 es parla de la seva contribució específica a la promoció de la indústria cultural, especialment a la de creacions audiovisuals vinculades a les diferents llengües i cultures existents a l'Estat.

Ja hem comentat també les obligacions afegides que regeixen per a les televisions públiques en matèria de finançament i difusió d'obres audiovisuals.

Per la seva banda, l'article 40.1 encomana al servei públic de comunicació audiovisual la missió de "difondre continguts que fomentin els principis i valors constitucionals; contribuir a la formació d'una opinió pública plural; donar a conèixer la diversitat cultural i lingüística d'Espanya, i difondre el coneixement i les arts, amb especial incidència en el foment d'una cultura audiovisual". La idea de la diversitat es reafirma amb l'obligació d'atendre "els ciutadans i grups socials que no són destinataris de la programació majoritària".

El compliment d'aquests objectius, segons l'LGCA, implica

produir i difondre de manera lineal i en obert, a través de diferents canals de ràdio, de televisió i de serveis interactius, "programacions diverses i equilibrades per a tot tipus de públic, que cobreixen tots els gèneres, destinades a satisfer les necessitats d'informació, cultura, educació i entreteniment de la societat i a preservar el pluralisme".

## El dret d'accés

Així mateix, els mitjans públics inclouen una dimensió diferencial que es relaciona estretament amb la diversitat: el denominat *dret d'accés*.

El que es coneix *sensu stricto* com a "dret d'accés" és la possibilitat de la societat civil organitzada, a través de les entitats que la representen, d'accedir als mitjans de comunicació per difondre les seves idees i opinions i el seu posicionament davant els fets que els afecten.

En el cas espanyol, aquest dret deriva del que recull l'apartat 3 de l'article 20 de la Constitució Espanyola, segons el qual "la llei regularà l'organització i el control parlamentari dels mitjans de comunicació social que depenguin de l'Estat o de qualsevol entitat pública i garantirà l'accés a aquests mitjans dels grups socials i polítics significatius, respectant el pluralisme de la societat i de les diferents llengües d'Espanya".<sup>18</sup>

De la mateixa manera, el Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries, assenyala en l'article 17 que "els mitjans de comunicació social de titularitat pública estatal han de dedicar espais i programes, no publicitaris, a la informació i educació dels consumidors i usuaris. En aquests espais i programes, d'acord amb el seu contingut i finalitat, s'ha de facilitar l'accés o la participació de les associacions de consumidors i usuaris i els altres grups o sectors interessats, de la forma que determinin reglamentàriament els poders públics competents en la matèria".

En el cas de la Corporació RTVE, la seva normativa vigent concreta l'exercici d'aquest dret d'accés amb una substantivitat<sup>19</sup> més gran. Així, en la seva exposició de motius, la Llei de 2006 assenyala que "l'activitat dels mitjans de comunicació de titularitat pública s'ha de regir per un criteri de servei públic, fet que delimita la seva organització i el seu finançament, els controls als quals queden subjectes, així com els continguts de les seves emissions i les garanties del dret d'accés".

Queda clar, en aquest sentit (article 2.1), que entre les característiques del servei públic, "essencial per a la comunitat i la cohesió de les societats democràtiques", hi ha "la producció, edició i difusió d'un conjunt de canals de ràdio i televisió amb programacions diverses i equilibrades per a tot tipus de públic, que cobreixi tots els gèneres, i destinades a satisfer necessitats d'informació, cultura, educació i entreteniment de la societat espanyola; difondre la seva identitat i diversitat culturals; impulsar la societat de la informació; promoure el

pluralisme, la participació i els altres valors constitucionals, i garantir l'accés dels grups socials i polítics significatius". I, a més a més, tant "promoure la cohesió territorial, la pluralitat i la diversitat lingüística i cultural d'Espanya" (article 3.2.e) com "(...) atendre la més àmplia audiència, assegurant la màxima continuïtat i cobertura geogràfica i social, amb el compromís d'oferir qualitat, diversitat, innovació i exigència ètica" (article 3.2.p).

Aquest dret d'accés dels grups socials i polítics representatius ha de quedar, doncs, garantit (article 2.1)<sup>20</sup> amb la finalitat de "promoure la participació democràtica" mitjançant el seu exercici (article 3.2.d).

L'article 28 de la norma assenyalava que "la Corporació RTVE ha d'assegurar en la seva programació l'expressió de la pluralitat social, ideològica, política i cultural de la societat espanyola", i detalla que el dret d'accés s'ha d'aplicar de dues maneres:

- De manera global, mitjançant la participació dels grups socials i polítics significatius, com ara fonts i portadors d'informació i opinió, en el conjunt de la programació d'RTVE.
- De manera directa, mitjançant espais específics en la ràdio i la televisió amb formats diversos, temps i horaris, fixats pel Consell d'Administració de la Corporació, escoltat el Consell Assessor i d'acord amb el que estableix la legislació general audiovisual.

Aquest article també assenyalava que la Corporació RTVE ha de garantir la disponibilitat dels mitjans tècnics i humans necessaris per a la realització dels espais per a l'exercici del dret d'accés, i atribueix al Consell d'Administració l'aprovació de les directrius per a l'exercici del dret d'accés (amb l'informe favorable previ de l'autoritat audiovisual).

És a dir, el dret d'accés que preveu aquesta Llei combina els dos models clàssics d'interpretar aquest dret:

- El model d'interès públic (*public interest*), segons el qual el mitjà inclou continguts d'interès social i té en compte el punt de vista de la societat civil organitzada en el tractament dels temes (informacions, guionització en els espais de ficció, etc.), donant rellevància a la seva participació i contribuint a la seva visibilitat. En aquest cas és el mitjà el que decideix els continguts a tractar, i els difon a través d'espais de producció pròpia o externa.
- El model d'accés públic (*public access*), en el qual els mitjans de comunicació cedeixen espai/temps a la societat civil organitzada perquè difongui els seus continguts. Les organitzacions, associacions i col·lectius, de manera rotatòria i/o amb un criteri de representativitat, cobreixen aquest espai/temps amb els seus propis recursos o amb els recursos facilitats per l'operador, proposant ells el format i els continguts de les seves produccions audiovisuals.

La normativa de CRTVE vincula expressament tant el Consell d'Administració com el Consell Assessor amb el dret d'accés,

i assenyalava en el seu article 16.4.o), entre les competències i funcions d'aquest, "determinar el procediment intern aplicable per la Corporació RTVE i les seves societats prestadores del servei públic per a l'exercici del dret d'accés reconegut en l'article 20.3 de la Constitució".

Amb posterioritat a aquesta norma, la de finançament de CRTVE<sup>21</sup> recull una sèrie d'obligacions addicionals de servei públic per a la Corporació. Entre aquestes (article 9.1.a) "dedicar almenys dotze hores setmanals en horari no residual entre els seus diferents canals de la ràdio i de la televisió a emetre programes i presència en els serveis interactius en què es doni accés als grups polítics, sindicals i socials", assenyalant també que "a nivell intern, la Corporació ha de designar un responsable per realitzar aquesta tasca a través de l'Oficina del Defensor del Teleespectador, l'Oient i l'Usuari de Mitjans Interactius o de qui consideri oportú el seu Consell d'Administració".

El Consell d'Administració de la Corporació RTVE va aprovar el 2007 unes directrius per a l'exercici del dret d'accés, ratificades pel Consell Assessor, que es concreten de la manera següent:

- El dret d'accés es defineix com una facultat reconeguda als "grups socials i polítics significatius" d'utilitzar els mitjans de comunicació de titularitat pública per, en exercici de les llibertats d'expressió i informació, transmetre i difondre les seves idees i les seves doctrines al conjunt de la societat.
- S'afirma que el dret d'accés fomenta el pluralisme intern dels mitjans de comunicació i la formació d'una opinió pública lliure i plural.
- Queden expressament legitimats com a beneficiaris de l'exercici del dret d'accés els grups socials i polítics, vàlidament constituïts i amb personalitat jurídica, que puguin acreditar "significància";<sup>22</sup> en el cas dels grups polítics, la representació parlamentària estatal o autonòmica; entre els sindicats, la representativitat electoral específica; per als grups religiosos, el criteri de "notori arrelament", i per a la resta d'organitzacions socials, aspectes com el nombre de membres, la declaració d'utilitat pública, la pertinença a consells i federacions d'àmbit estatal i autonòmic, i el nombre de projectes finançats per l'Administració pública.
- Excepte en el cas del temps dedicat a les forces polítiques en període electoral, marcat per la seva normativa específica, el temps concedit per a l'exercici del dret d'accés dels grups polítics i socials significatius ha de ser aprovat pel Consell d'Administració a proposta de les direccions de TVE i RNE, amb un criteri de proporcionalitat i també d'arrelament, implantació o reconeixement social. Pel que fa a la ubicació específica dels espais, queda en mans de les direccions de TVE i RNE.
- El dret d'accés ha de tenir àmbit estatal i autonòmic, amb atenció a les diverses llengües i cultures d'Espanya, incloses les comunitats autònomes en les quals hi hagi una programació territorial específica.
- Es preveu tant la possibilitat d'emissió d'espais elaborats per la mateixa RTVE com de producció externa.
- En el primer cas s'assenyalava que "els professionals d'RTVE

encarregats de l'elaboració de continguts d'accés han de treballar en col·laboració amb els col·lectius socials a fi de coordinar els criteris professionals amb les finalitats socials perseguïdes per l'associació".

- La producció dels espais cedits s'ha de realitzar amb criteris professionals, de qualitat de producció i amb l'objectiu de ser alhora divulgatius i interessants per a un sector ampli del públic. RTVE ha de garantir aquests mínims de professionalitat, qualitat i adequació als objectius expressats més amunt.
- En cas que els grups decideixin contractar, a càrrec seu, part o la totalitat dels seus espais d'accés, s'estableix que aquests espais "s'han de realitzar amb criteris professionals, de qualitat de producció, i amb l'objectiu de ser alhora divulgatius i interessants per a un sector ampli del públic", i queda encarregada la mateixa RTVE de "garantir aquests mínims de professionalitat, qualitat i adequació als objectius expressats més amunt", podent fins i tot "rebutjar el producte final quan no s'ajusti als criteris professionals i estàndards de qualitat fixats per la Corporació".
- A més, amb la finalitat de garantir que el dret d'accés se sotmet als mateixos límits a què estan subjectes les llibertats d'expressió i informació, la Corporació RTVE ha de conèixer amb caràcter previ a la seva difusió els continguts proposats pels grups quan siguin de producció externa, reservant-se el dret a no difondre els que siguin contraris als valors i principis constitucionals o que vulnerin drets fonamentals de tercers.
- Amb les excepcions indicades més amunt, els costos derivats per a la Corporació RTVE de l'exercici del dret d'accés han de ser sufragats amb finançament públic estatal.
- A l'efecte de garantir un repartiment equitatiu del temps, RTVE ha de fer un seguiment efectiu de la participació en programes el contingut dels quals no es limiti a la satisfacció del dret d'accés, però siguin igualment vehicle per a aquesta.

El Consell d'Administració també ha aprovat un reglament, segons el qual:

- S'encomana l'exercici del dret d'accés, d'acord amb les directrius aprovades pel Consell d'Administració de la Corporació RTVE, als directors de TVE i RNE i a les comissions creades a aquest efecte per aquests, compostes a més per directius de tots dos mitjans.<sup>23</sup>
- Semestralment s'avalua la presència i participació dels grups socials i polítics significatius, tant en la programació general com en l'específica destinada a aquests, així com les sol·licituds dels grups socials polítics i significatius que no hagin exercit el dret d'accés durant el semestre anterior.
- Al final de cada semestre s'obre un termini de quinze dies, anunciat a través de la web de CRTVE, perquè els grups socials i polítics significatius que no hagin tingut presència durant el semestre anterior en la programació general de TVE i RNE o en la programació específica destinada a aquests

grups, puguin presentar una sol·licitud per a l'exercici del dret d'accés. Les sol·licituds s'han de dirigir al director de cada mitjà, acreditant significància i activitat, i aportant la documentació requerida.<sup>24</sup>

- Les resolucions desestimàtores han de ser motivades, i contra aquestes es pot interposar un recurs davant el Consell d'Administració de la Corporació, el qual ha d'adoptar la seva resolució una vegada escoltat el Consell Assessor. Aquesta resolució es pot recórrer, al seu torn, davant el Consell Audiovisual en el termini de quinze dies des de la recepció de la notificació.
- En el cas d'IRTVE.es, s'han d'establir, d'acord amb la Comissió de Servei Públic del Consell d'Administració, les formes d'aplicació del dret d'accés.

## Conclusions

La *diversitat*, com a paraula clau en la normativa comunitària audiovisual i de comunicacions electròniques, funciona des del punt de vista pragmàtic com un *a priori* que es reconeix en la societat (la multiplicitat cultural i social de què parla la UNESCO), i que justifica l'adopció, en l'àmbit de l'oferta comunicativa, d'una sèrie de mesures restrictives del mercat en favor de l'interès general.

La diversitat es correlaciona, així, amb altres conceptes com el pluralisme, la varietat, la diferència o la identitat que limiten la dinàmica d'un mercat que, d'acord amb la percepció del legislador, deixat a la dinàmica de la lliure competència ens abocaria a la concentració monopolística o oligopolística dels operadors, a la uniformització dels continguts i a la construcció de públics igualment uniformes als quals s'escamoteja el dret a la decisió lliure i informada.

És preocupant, en aquest sentit, observar que l'ús del concepte de *diversitat* en la normativa sobre comunicacions electròniques no passa de ser una declaració d'intencions que justifica una certa ordenació de l'espectre radioelèctric, però no aposta decididament per potenciar els valors del servei públic, de la varietat en els continguts, del suport a les iniciatives locals de producció independent que poden trobar en *el glocal* el seu valor afegit. El cas espanyol és encara més sagnant, si tenim en compte que en la legislació de referència, la Llei de serveis de la societat de la informació (LSSI), no hi ha ni una sola referència a la diversitat.

Pel que respecta als serveis de comunicació audiovisual, la diversitat es maneja també en la normativa europea com un criteri restrictiu de la llibertat d'acció dels prestadors, si bé la concreció d'aquestes normes es deixa en mans dels estats membres en coherència amb el caràcter "de mínims" de la directiva corresponent: quotes d'emissió d'obres audiovisuals europees i independents; obligacions de finançament d'obres audiovisuals; restriccions a la concentració... en algunes ocasions es parla de diversitat quan en realitat es busca garantir la sobirania dels estats, com passa amb les actuacions davant

els continguts de difusió transfronterera. Seria important, en aquest sentit, que en la modificació que preveu la Directiva de serveis de comunicació audiovisual s'aprofundís efectivament en el significat de la diversitat, fent de la seva defensa un element nuclear de l'actuació de l'autoritat reguladora europea que es vol potenciar.

Caldria, doncs, enfortir el concepte de diversitat per consolidar i potenciar, segons el cas, tant el servei públic audiovisual com l'oferta de mitjans comunitaris i de proximitat, que troben en la defensa d'aquesta diversitat social i cultural, precisament, una de les principals justificacions per a la seva posada en valor diferencial.

## Notes

1. Per a una anàlisi sistemàtica d'aquests conceptes, vegeu ALBORNOZ, L. A.; GARCÍA LEIVA, M. T. "Diversidad cultural, industria audiovisual y gobernanza". A: ALBORNOZ, L. A.; GARCÍA LEIVA, M. T. (eds.). *Diversidad e industria audiovisual: el desafío cultural del siglo XXI*. Mèxic, DF: Fondo de Cultura Económica, 2017.
2. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>>
3. Tractat de la Unió Europea. DOUE, C83/15, 30/03/2010.
4. Directiva 2009/140/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, per la qual es modifiquen la Directiva 2002/21/CE relativa a un marc regulador comú de les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques, la Directiva 2002/19/CE relativa a l'accés a les xarxes de comunicacions electròniques i recursos associats, i a la seva interconnexió, i la Directiva 2002/20/CE relativa a l'autorització de xarxes i serveis de comunicacions electròniques. DOUE, L337/37, 18/12/2009.
5. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. [Una estratègia per al mercat únic digital d'Europa](#), 28/10/2015 COM(2015) 550 final.
6. Llei 34/2002, d'11 de juliol, de serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic. BOE núm. 166, 12/07/2002.
7. Directiva 2010/13/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 10 de març de 2010, sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual. DOUE, L95/1, 15/04/2010.
8. Tractat de Funcionament de la Unió Europea. DOUE. C326/101, 26/10/212.
9. Carta que, en l'article 22, estableix el respecte que s'ha de mantenir en la UE a la diversitat cultural, religiosa i lingüística.
10. Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell per la qual es modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres, relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual, a la vista de l'evolució de les realitats del mercat. COM(2016) 287 final, 25/05/2016.
11. Vegeu la nota 15.
12. Algunes esmenes presentades per membres del Parlament Europeu plantegen elevar la quota d'obra europea en catàleg al 50%, fins i tot que aquesta obligació afecti no només els serveis a petició, sinó també les plataformes de distribució de vídeos (almenys les que tinguin un volum de negoci més gran), que per primera vegada passarien a ser regulades per la Directiva.
13. Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual. BOE núm. 79, 01/04/2010.
14. L'obligació de diversitat en els continguts es podria associar també amb el dret de les persones a no ser discriminades (*invisibilitzades* o *denigrades*) per raó de naixement, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social (article 14) i a ser tractades en els mitjans d'una manera digna (article 10). En aquest sentit, l'LGCA assenyala que la comunicació audiovisual ha de ser respectuosa amb la dignitat humana i amb els valors constitucionals (article 4). I, com a servei d'interès general, "es presten en l'exercici del dret a la lliure expressió d'idees, del dret a comunicar i rebre informació, del dret a la participació en la vida política i social i del dret a la llibertat d'empresa, i dins del foment de la igualtat, la pluralitat i els valors democràtics" (article 22.1).
15. Aquella la recepció de la qual és lliure i gratuïta i ofereix el visionament successiu de programes sobre la base d'un horari de programació i en funció d'una graella en què es col·loquen els programes.
16. A exclusió del temps dedicat a informacions, manifestacions esportives, jocs, publicitat, serveis de teletext i televenda.
17. Que ofereix el visionament de programes i continguts en el moment triat per l'espectador i amb la sol·licitud i el consentiment previs d'aquest (és a dir, a la carta), sobre la base d'un catàleg de programes seleccionat pel prestador del servei de comunicació audiovisual, i mitjançant compensació econòmica (abonament o pagament per visionament).
18. Es tracta d'un dret d'accés "actiu" (dret a generar continguts i a expressar-se en els mitjans), davant del que podríem denominar el dret d'accés "passiu" a rebre continguts que, en l'àmbit de la informació, a més de ser plurals han de ser veraces (article 20.2.d de la Constitució). Totes dues modalitats d'accés, juntament amb la possibilitat de participar en la presa de decisions públiques a través de consells assessors o consultius, constitueixen l'elenc bàsic de drets de la ciutadania en l'àmbit audiovisual.
19. La Llei 17/2006, de 5 de juny, de la ràdio i la televisió de titularitat estatal. BOE núm. 134, 06/06/2006.
20. El servei públic de ràdio i televisió de titularitat de l'Estat és un servei essencial per a la comunitat i la cohesió de les societats democràtiques (...) amb programacions diverses i equilibrades per a tot tipus de públic (...) destinades a (...) promoure el pluralisme, la participació i els altres valors

constitucionals, i garantir l'accés dels grups socials i polítics significatius.

21. Llei 8/2009, de 28 d'agost, de finançament de la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola. BOE núm. 210, 31/08/2009.

22. 1. Legitimació:

(...) els grups socials i polítics significatius que acreditin personalitat jurídica i representativitat social. En concret, a l'efecte de determinar aquesta legitimació, s'exigeix acreditar degudament la concurrència dels requisits següents:

a) que la seva naturalesa sigui política o social

- Grups polítics.
- Sindicats d'implantació estatal o autonòmica.
- Associacions empresarials.
- Confessions religioses.
- Associacions i entitats d'interès social sense ànim de lucre, amb especial atenció a les que treballin a favor dels col·lectius més desfavorits.

b) que estiguin constituïts vàlidament i gaudeixin de personalitat jurídica

(...) han d'estar inscrites en el registre oficial corresponent, estatal o de la comunitat autònoma en la qual tinguin implantació.

c) que mereixin el qualificatiu de significatius

(...) Als *grups polítics* se'ls ha d'aplicar el criteri de la representació parlamentària.

Als *grups religiosos* (...) el criteri d'"arrelament notori" reconegut pel Ministeri de Justícia, al qual es refereix l'article 7 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa.

Entre els *sindicats*, (...) els que compleixin les condicions que estableixen els articles 6 i 7 de la Llei orgànica 1/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical.

Les *associacions empresarials*, (...) que formin part del Consell Econòmic i Social.

Per a la *resta d'organitzacions socials*, (...) nombre demostrat de membres, la declaració d'utilitat pública i la seva pertinença a consells i federacions d'àmbit estatal i autonòmic (...) nombre de projectes finançats per l'Administració pública.

23. La Comissió del Dret d'Accés a TVE/RNE ha de tenir la composició següent:

- Presidents: el director de TVE/RNE.
- Vocals: el director d'Informatius de TVE/RNE, el director de Continguts/Programació/Programes i el director de Radio 1.
- Secretari: el cap del Gabinet d'Estudis dels Serveis Informatius/el director de Radio 5.

24. Estatuts socials de l'associació, fundació o entitat.

- Certificació de la inscripció en el registre públic corresponent.
- Si escau, la declaració d'utilitat pública o interès social.
- Una breu memòria de les activitats de l'entitat, en què almenys es contingui informació sobre el nombre de membres o associats, pressupost anual —amb indicació de les subvencions públiques rebudes l'any

anterior— i principals programes i activitats d'interès social que desenvolupen.

- Tots els altres documents que es considerin oportuns per acreditar el caràcter significatiu del sol·licitant.

## Referències

ALBORNOZ, L. A.; GARCÍA LEIVA, M. T. (eds.). *Diversidad e industria audiovisual: el desafío cultural del siglo XXI*. Mèxic, 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*. Vol. 15 (2008), núm. 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, núm. 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](http://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.