

Cátedra UNESCO

Seminario InCom

Barcelona, 10 de diciembre de 2012

# El pluralismo en las televisiones públicas

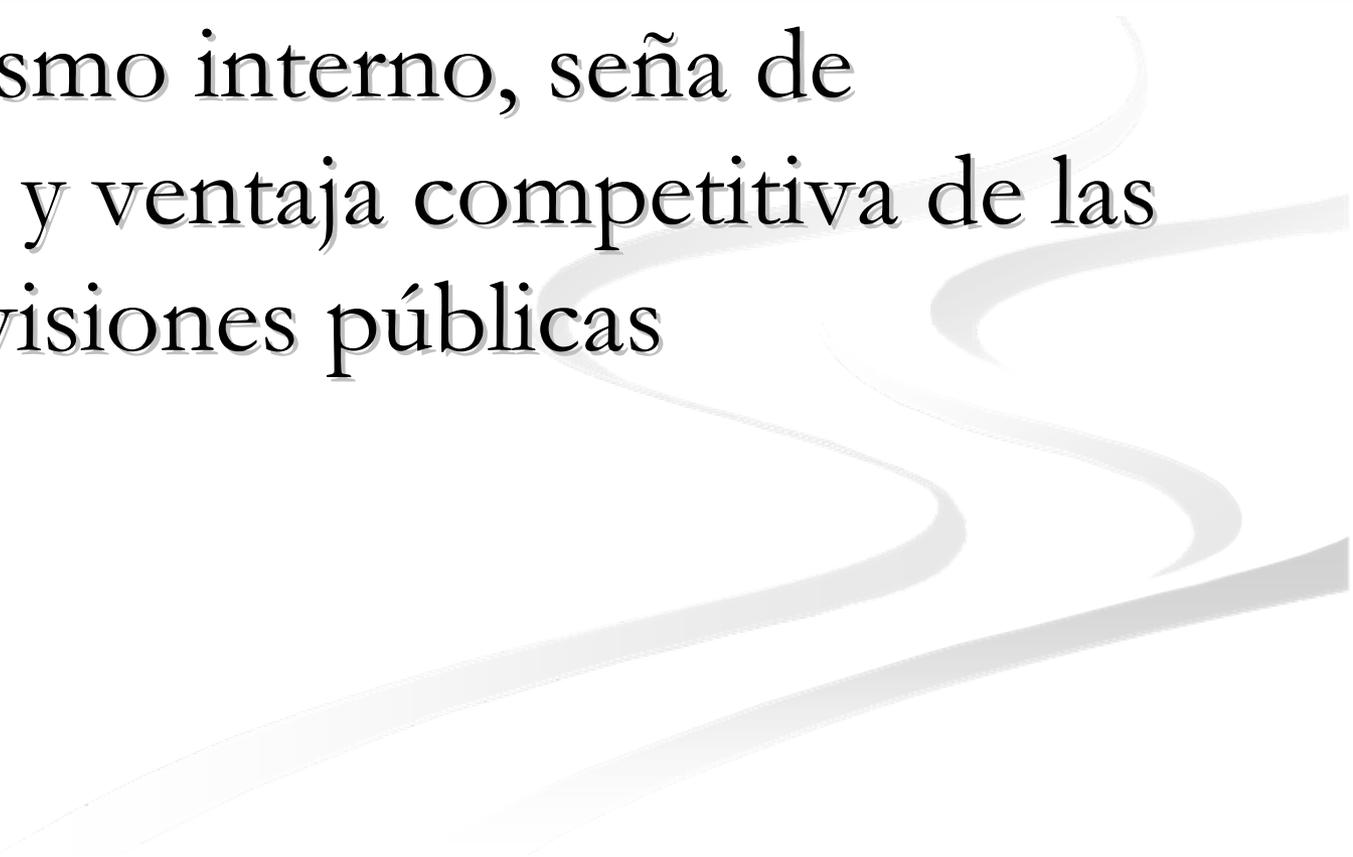
Rafael Díaz Arias  
UCM

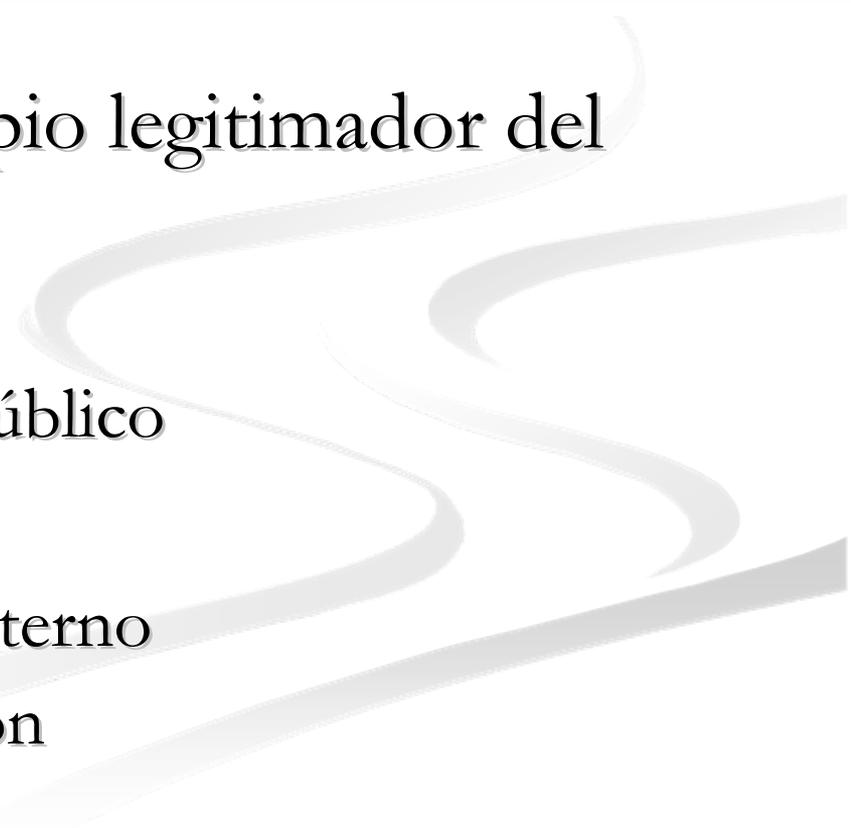
[diaz.r@ccinf.ucm.es](mailto:diaz.r@ccinf.ucm.es)

<http://periodismoglobal.com>

<http://twitter.com/rafaeldiazarias>



- El pluralismo, principio rector de las relaciones comunicativas
  - El pluralismo interno, seña de identidad y ventaja competitiva de las radiotelevisiones públicas
- 

- Fundamentación: el pluralismo como principio rector de las relaciones comunicativas
  - Dimensiones del pluralismo
    - Pluralismo externo
    - Pluralismo interno
  - El pluralismo como principio legitimador del servicio público de la rtv
    - Programación básica
    - Programación de servicio público
  - El pluralismo en RTVE
    - Aportación al pluralismo externo
    - Pluralismo interno de gestión
- 

# Trabajos

- 1983: [“Por una información profesional : Un proyecto de Estatutos para los Servicios Informativos de TVE”](#). *Documentación de las Ciencias de la Información*, N° 7, 1983 , pags. 273-288.
- 2000: Tesis *La libertad de programación en radiodifusión. Un desarrollo del art. 20 de la Constitución Española*. Facultad de Derecho, UCM, Madrid, 2000. En [Cervantes Virtual](#).
- 2008: [“El Estatuto de Información de la Corporación RTVE: independencia editorial e independencia profesional en un marco deontológico”](#). En *El derecho a la información judicial*, Valencia: Fundación COSO, pp. 221-241.
- 2012: **“El pluralismo interno, clave del servicio público de RTVE”**. En Lamuedra, María (coord.), *El futuro de la televisión pública. La necesaria alianza con la ciudadanía*, Madrid: Editorial Popular, pp. 127-146.
- 2012: [\*El contenido jurídico del servicio público de la radiotelevisión en España. Las obligaciones de los operadores públicos y privados\*](#), Madrid: Icono14.
- 2012: Navarro Martínez, Eva y Díaz Arias, Rafael y García Matilla, Agustín, [“Libros de estilo y directrices editoriales: referente de calidad en el Periodismo audiovisual y multimedia de los medios públicos”](#). In II Congreso Internacional Depto. Comunicación Audiovisual y Publicidad - UPV CRISIS Y POLÍTICAS: LA RADIOTELEVISIÓN PÚBLICA EN EL PUNTO DE MIRA, 4 y 5 octubre 2012, Bilbao.

# Fundamentación



# El pluralismo como principio rector de las relaciones comunicativas

- Dos abordajes: derecho a la comunicación y esfera pública
- Derecho fundamental a comunicar (libre expresión e información)
  - Derecho a difundir → Múltiples voces (¿infinitas?)
  - Derecho a investigar y recibir → Mensajes diversos
  - Sin pluralismo → Manipulación, propaganda
- Transparencia de la esfera pública
  - Proceso deliberativo: diálogo
    - Equilibrio entre los sujetos
    - Apertura a otros sujetos

# Pluralismo y esfera pública

## ■ Esfera pública

Conjunto de lugares y espacios donde los individuos pueden expresarse en público, formarse opinión y convertirse en agentes de la vida pública → Proceso deliberativo

## ■ Variables del proceso deliberativo

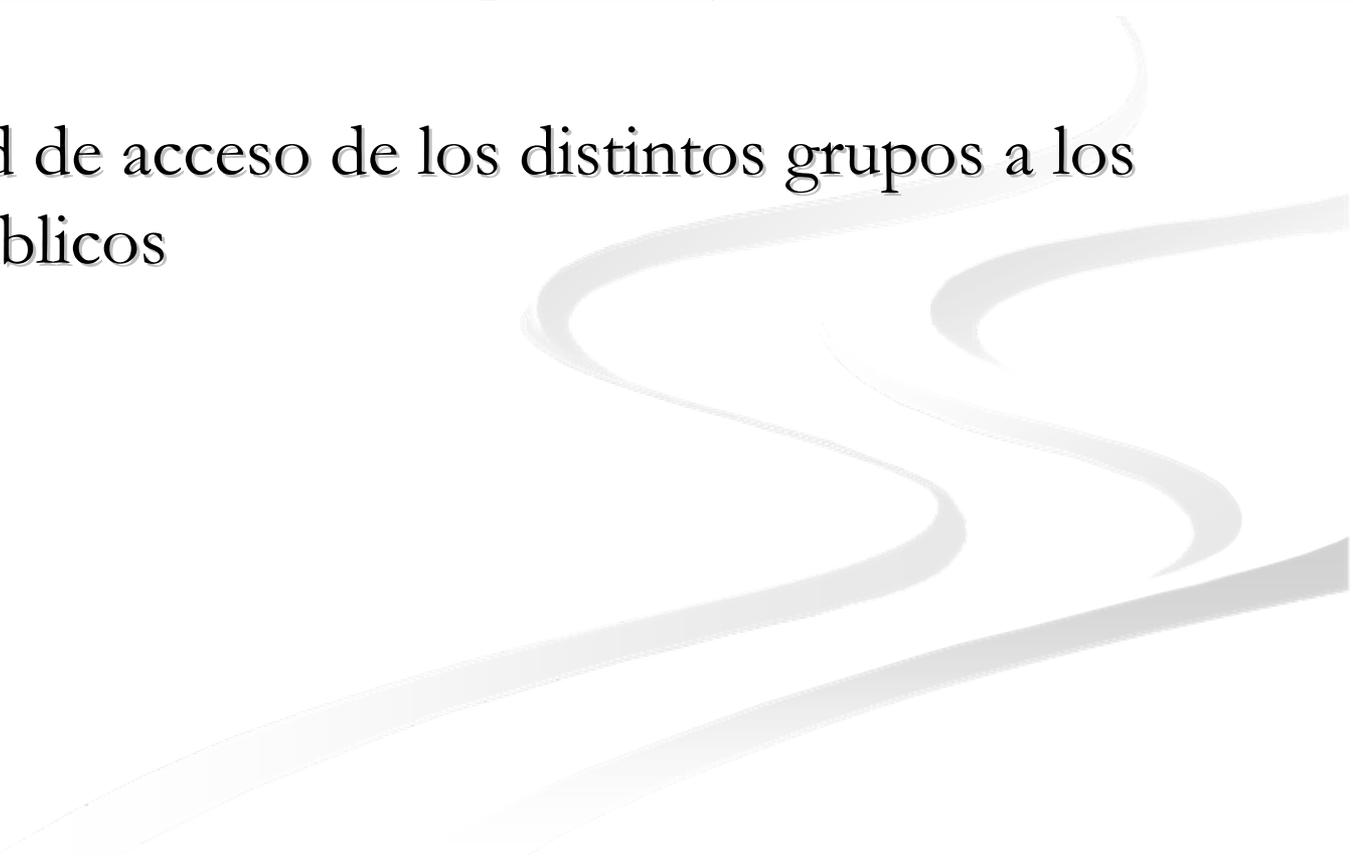
- Acceso → Pluralismo externo
- Reconocimiento → Pluralismo interno
- Diálogo/respuesta → Pluralismo interno

Bennet et al (2004): 438

# El reduccionismo liberal del pluralismo

- *Libre mercado de las ideas* → Libre mercado de empresas informativas
- Pluralismo = Pluralismo externo → Multiplicidad de empresas garantizada por normas anticoncentración
- Desregulación → Rentabilidad empresarial → Reducción pluralismo externo

# “Libertad de prensa”

- Pluralismo, medida de la “libertad de prensa” (Czepep 2009: 40)
    - Diversidad de voces
    - Diversidad de contenidos que reflejen la diversidad social
    - Posibilidad de acceso de los distintos grupos a los medios públicos
- 

# El entendimiento europeo del pluralismo

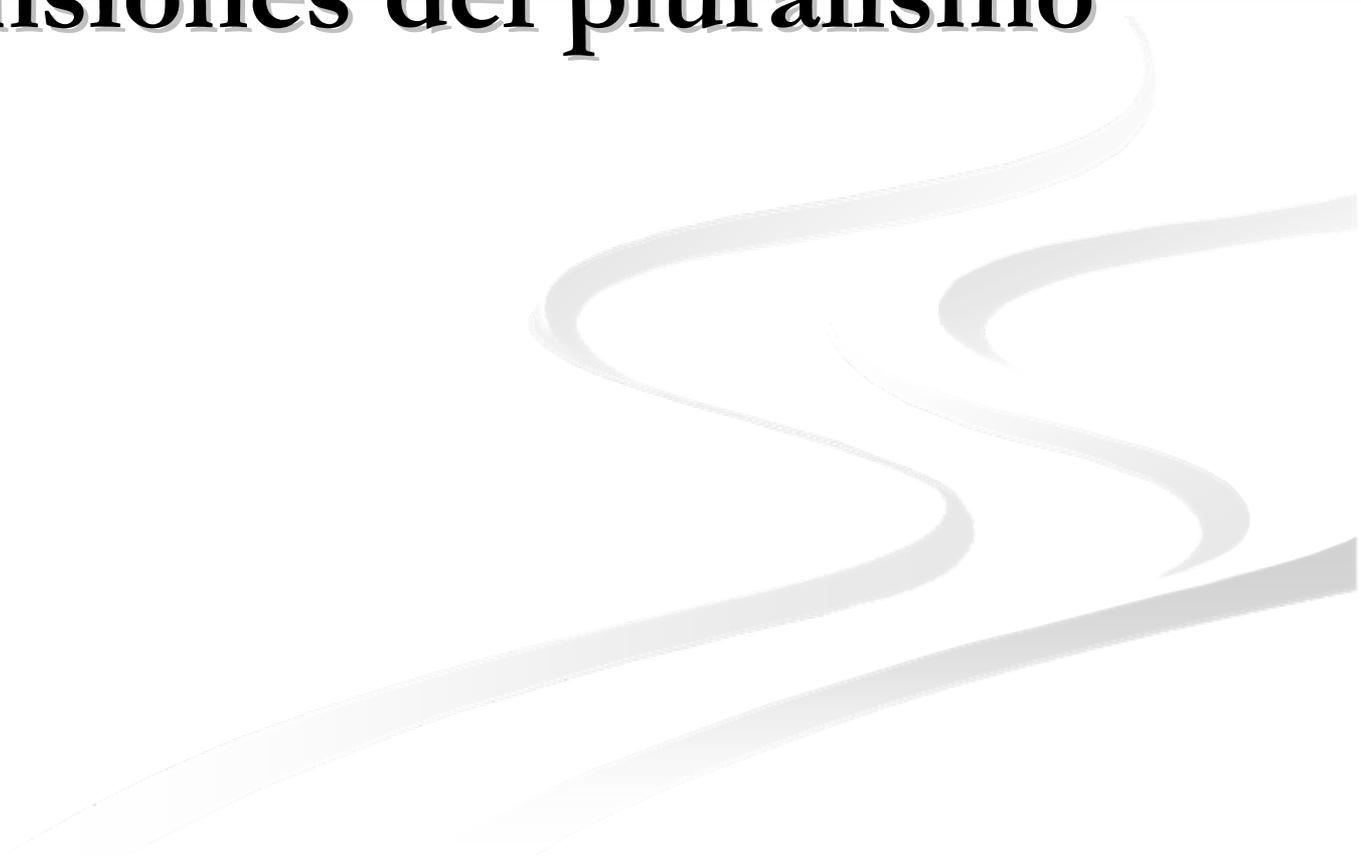
- Dualidad libertad de empresa  $\leftrightarrow$  servicios públicos
- Reivindicaciones profesionales  $\rightarrow$  Pluralismo externo + Pluralismo interno
- UE
  - Desregulación  $\rightarrow$  Reducción pluralismo externo
  - Cerco a los servicios públicos
  - Armonización del mercado  $\rightarrow$  programación básica
    - Limitaciones publicitarias
    - Defensa de los derechos de los menores
    - Proscripción del lenguaje del odio
    - Cuotas de producción

# La garantía institucional de la libertad de expresión e información

- Jurisprudencia TC alemán → TC español
- El derecho a la comunicación tiene una dimensión subjetiva y una dimensión institucional
- STC 12/1982

*“El artículo 20.1 CE contiene una **garantía institucional** constituida por la formación de la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el **pluralismo político**, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. Estos principios se basan en la preservación de la comunicación pública, porque tanto se viola la comunicación libre al ponerle obstáculos desde el poder como al ponerle obstáculos desde los propios medios de difusión, ya que la preservación de la comunicación pública libre, sin la cual no hay sociedad libre, ni soberanía popular, **no sólo exige la garantía del derecho de todos los ciudadanos a la expresión del pensamiento y a la información, sino que requiere también la preservación de un determinado modo de producirse de los medios de comunicación social.**” → Los medios tienen que regirse por el principio del pluralismo*

# **Dimensiones del pluralismo**



# Dimensiones del pluralismo

## ■ Pluralismo externo

- Multiplicidad de operadores → Normas anticoncentración
- Diversidad real de voces ???

## ■ Pluralismo interno

- De gestión → Gestión, regulación, asesoramiento
- Social → Derecho de acceso
- Profesional → Independencia profesional → Estatutos y consejo de información
- De los mensajes → Diversidad de contenidos → Códigos éticos, libros de estilo, normas de buena práctica

# Pluralismo externo: concentración

- Medida de la concentración: cuota de audiencia de los principales grupos
  - Suecia 91,9% cuatro grupos
  - Hungría RTL 30%
  - Mayores grupos europeos
    - ProSiebenSat1 Media AG
    - RTL
    - TF1
  
- A mayor concentración → mayor importancia pluralismo interno

\* EOA (2012): *Converged markets – converged power? Regulation and case law*

# Pluralismo externo: otras visiones

- Diversidad en la recepción → La audiencia no es indiferente

Distinción de McQuail (diversidad en la emisión/en la recepción 1992)

- Pluralidad de estructura y servicios
  - Públicos, privados, comunitarios
  - Locales, regionales, nacionales, globales-internacionales
  - Tv lineal / Tv no lineal

\*Hitchens (2006): 8

- Participación productores privados ← concentración vertical

\* La Porte, Medina, Sádaba (2007)

# Pluralismo externo: visión sistémica

- La variedad y el número de personas y organizaciones que tienen el control de los medios en el contexto de su capacidad de influir en la opinión pública y controlar la agenda
- Sistema mediático / análisis por sectores
  - Diversidad de voces independientes en los distintos medios y plataformas → que ninguna voz tenga una influencia decisiva
    - Facilidad de entrada
    - Competencia → calidad, innovación
    - Sostenibilidad económica de las empresas → calidad, innovación
  - Todos los sectores de la población tienen un consumo alto y diverso → ninguna organización domina el consumo de ningún sector
  - La mayoría de la población consume múltiples fuentes informativas (UK 8% una sola fuente → 77% BBC)

\*[Ofcom \*Measuring media plurality\*](#) 19 junio 2012

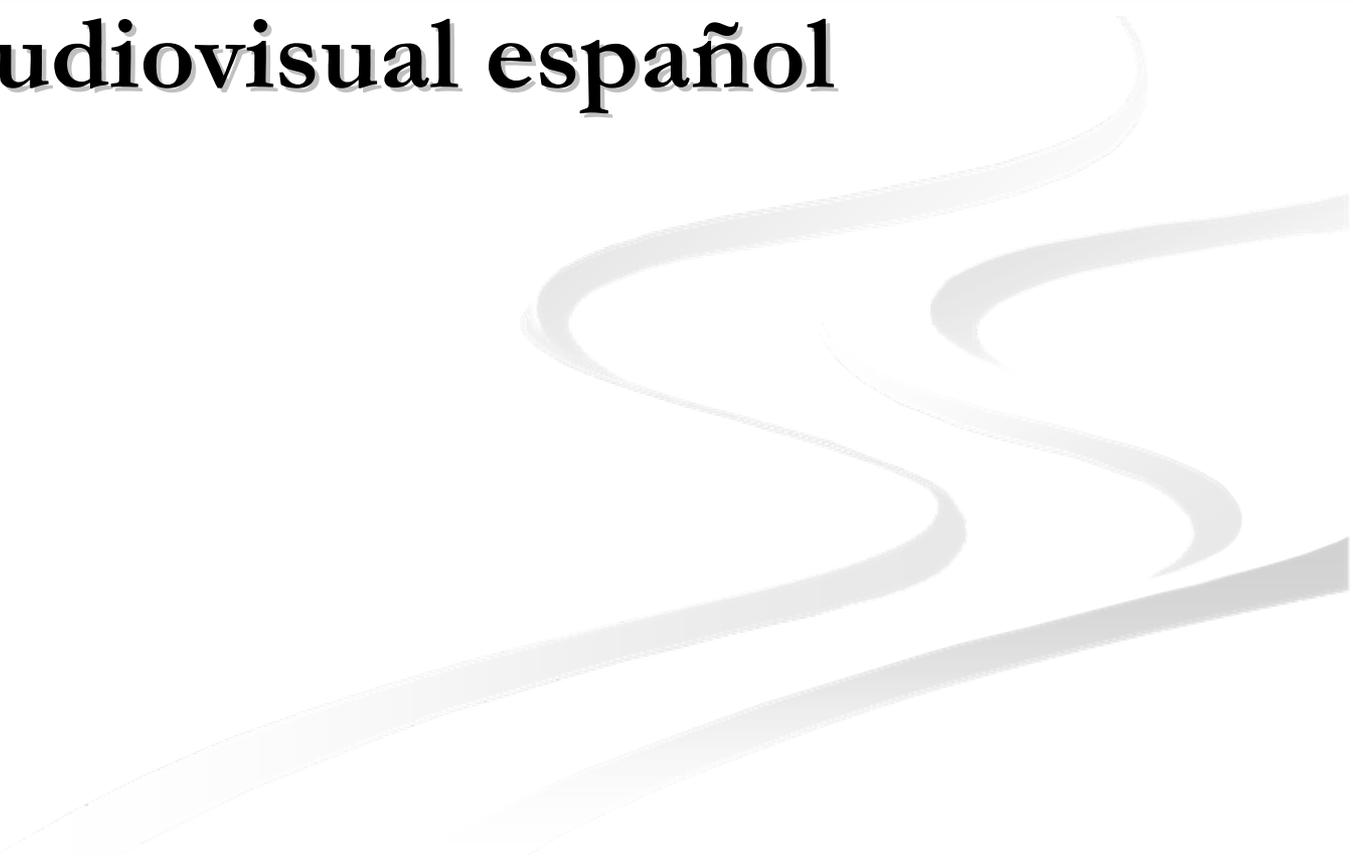
# Mediciones del pluralismo

- OFCOM: sistema
    - Disponibilidad
    - Consumo
      - Reach
      - Share
      - Multisourcing
    - Impacto
    - Marco regulatorio
  - [Media Pluralism Monitor](#) (Comisión Europea-Sociedad de la Información): sistema
    - Marco general
    - Propiedad y control
    - Tipos de programas y géneros
    - Pluralismo político
    - Pluralismo cultural
    - Pluralismo territorial
  - CAC: pluralismo interno medios públicos
    - ¿Quién habla? ([Informe junio 2012](#))
      - Agentes políticos y no políticos
      - Temática sobre la que se habla
      - Representación territorial
- 

# Mediciones Ofcom

Category	Metrics	Description	What it indicates
Availability	Number of providers		An indication of the potential for diversity of viewpoints.
Consumption	Reach	By platform – TV, Radio, Newspapers, Internet  By provider within platform	An indication of the diversity of viewpoints disseminated.
		Cross platform	As above. Potentially useful in assessing a cross media merger. It establishes the capability for each provider to reach the population regardless of platform.
	Share of consumption	Within platform – TV, Radio, Newspapers, Internet  By provider within platform  HHI within platform	An indication of the potential concentration in patterns of consumption.
		Cross platform – TV, Radio, Newspapers, Internet  Cross platform by provider  HHI cross platform	As above.  Note: this can be in the form of Ofcom's bespoke share of consumption that captures the reach and frequency of consumption; or in the form of average minutes consumed on each platform derived from industry measurement systems.
		Multi-sourcing	By platform and cross platform
Impact	Personal importance	By platform By provider	Provides one proxy for measuring the potential to influence opinion.
Contextual factors	A range to be considered dependent on the situation	Examples include Internal plurality Internal governance processes Editorial policy Impartiality requirements Market trends and future market developments	

# **Pluralismo en el sistema audiovisual español**

The background of the slide features several thick, light gray, wavy lines that flow from the bottom right towards the center, creating a sense of movement and depth.

# Pluralismo en el sistema audiovisual español

## ■ RTVE

- 2006: Independencia, pluralismo interno
- 2009: Inestabilidad financiera
- 2012: Pérdida de la independencia

## ■ Canales autonómicos públicos

- Independencia
- Dependencia
- Destrucción

## ■ LGCA

- Servicio público → Servicio interés general
- Pluralismo externo ↔ Concentración
- Pluralismo interno de los contenidos

# Pluralismo externo en el panorama audiovisual español

- Del pluralismo a la concentración
- Límites LGCA
  - 27% audiencia (superable a posteriori)
  - Dos múltiplex nacionales o uno autonómico
  - 50% canales de pago
  - 3 prestadores de ámbito nacional
  - Oligopolio dos grupos privados: audiencias, publicidad, producción
- Destrucción autonómicas públicas
- Limitación de canales públicos (“dividendo digital”)
- De la autoridad independiente audiovisual al control gubernamental

# Pluralismo interno de los mensajes en el panorama audiovisual español

- Programación básica Art. 4 y ss LGCA
  - Respeto de los derechos de la personalidad
  - Respeto de los menores
  - Obligaciones de producción
  - Limitaciones publicitarias
  - Identificación
  - Información de interés general
  - Separación de opiniones e informaciones
  - Información respetuosa con el pluralismo

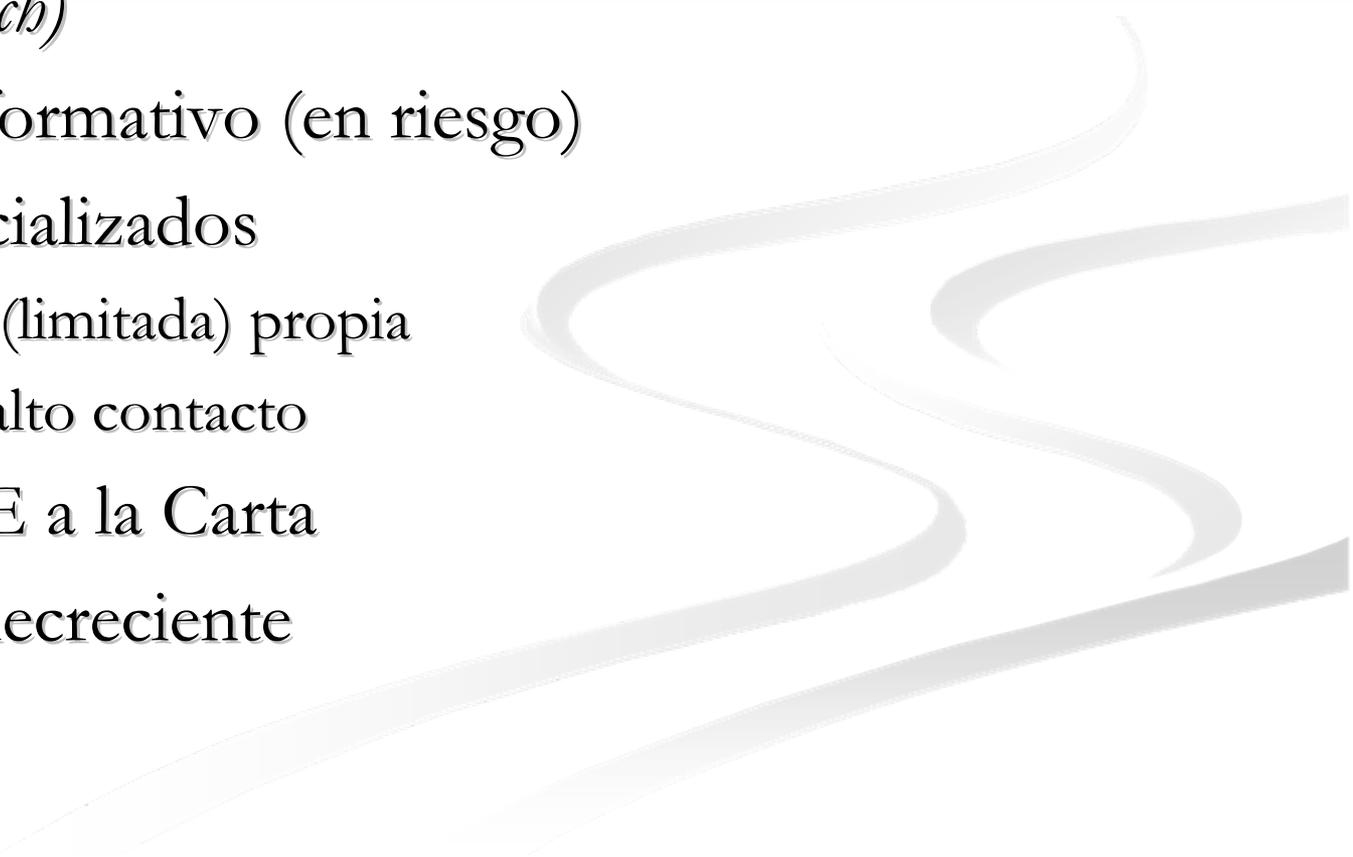
# **El pluralismo en RTVE**



# El pluralismo como principio rector de RTVE

- Principios programáticos (art. 3.2 L. 17/2006) ->  
Línea editorial
  - Inspirada por el pluralismo
  - Comprometida con los derechos humanos
  - Comprometida con los principios constitucionales
- Nuevo régimen jurídico inspirado por el pluralismo
  - De la independencia a la dependencia
- Confrontación con la realidad
  - De las normas a los hechos. ¿Pluralismo institucional?  
¿Social? ¿Nuevas voces? ¿Voces minoritarias? ¿Voces críticas?
  - Vuelve la manipulación

# Aportación de RTVE al pluralismo externo

- Audiencia
    - Recortes, pérdida credibilidad → Decreciente cuota de audiencia (oct. 2012, 17,6%; Mediaset 28,8%, Antena 3 26,9%)
  - Contacto (*reach*)
  - Liderazgo informativo (en riesgo)
  - Canales especializados
    - Producción (limitada) propia
    - Baja cuota, alto contacto
  - rtve.es, RTVE a la Carta
  - Producción decreciente
- 

# Dimensiones del pluralismo interno en RTVE

- Pluralismo de gestión → gobierno, asesoramiento, control
- Pluralismo interno social → Derecho de acceso
- Pluralismo interno de los mensajes
  - Obligaciones de servicio público
  - Orientación editorial
    - Mecanismos de autorregulación
    - Responsabilidad social → Defensoría de la audiencia
  - Diversidad de programaciones y plataformas de difusión → del PSB al PSM
- Pluralismo interno profesional
  - Estatuto y consejos de informativos

# Pluralismo interno de gestión

- Consejo de Administración
  - Administración y gobierno
- Presidente
  - Dirección ejecutiva
- Consejo Asesor
  - Asesoría social
- Comisión de control
  - Control externo parlamentario
- Consejo Estatal de Medios Audiovisuales
  - Autoridad reguladora y de control independiente

# Pluralismo interno de gestión

- Gobierno, administración, dirección ejecutiva: Pte y Consejo de Administración
  - Nombramiento
    - Del pluralismo del consenso bipartidista a la regubernamentalización
    - Cualificación y experiencia
    - Audiencias
  - Pluralismo en la composición: propuesta sindicatos representativos ¿mandato representativo?
  - Preponderancia Pte.
    - L 17/2006 → designación parlamentaria específica → el Pte. necesita apoyarse en un mayoría de consejeros
    - DL 15/2102 El Consejo se convierte en irrelevante
      - No dedicación exclusiva
      - Simples incompatibilidades mercantiles
  - Necesidad de separar gobierno y gestión ejecutiva
    - Reforzar el poder y pluralismo del Consejo con un pte. Propio
    - Profesionalizar la dirección ejecutiva

# Pluralismo interno de gestión

## ■ Consejo Asesor

- “Órgano de participación de la sociedad” (art. 23 L17/2006)
  - Pluralismo institucional indirecto (consejos estatales)
  - Sociedad organizada (academias cine y tv, periodistas, discapacitados, anunciante)
  - Ministerio de Exteriores
  - Sindicatos

## ■ Competencias

- Orientaciones generales de la programación
- Derecho de acceso
- Contrato programa

## ■ Debilidad

- Reunión trimestral
- Composición variable

# Pluralismo interno: control parlamentario

- Art. 20.3 CE → Control parlamentario
- Art. 39 L 17/2006 Cortes Generales
  - Velan por el cumplimiento de la misión de servicio público
  - RTVE rinde cuentas
    - Informes ejecución Mandato Marco y Contrato Programa
    - Memoria sobre el cumplimiento del servicio público
- Comisión Mixta de Control
  - Comparecencias Pte. o consejeros
- Comisiones de nombramientos Congreso y Senado
  - Audiencias

# Pluralismo interno: control CEMA

- Art. 40.1 L 17/2006
  - Supervisión cumplimiento misión servicio público
- Art. 45 c) LGCA
  - Transparencia y pluralismo de los medios de comunicación audiovisual
    - Pluralismo y transparencia también exigible a los medios privados

# Pluralismo interno social: derecho de acceso

- Art 20.3 CE
  - Acceso grupos políticos y sociales significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y la diversidad de lenguas
- Art. 28 L 17/2006
  - Global o transversal (indirecto o implícito)
    - Grupos significativos como fuentes y portadores de información y opinión
  - Directo o explícito
    - Espacios de acceso
    - Medios técnicos
- Art. 9 1 a) L 8/2009
  - 12 horas semanales no residuales radio, tv, interactivos
- Reglamento (provisional) y Directrices Básicas Consejo Administración 2007
  - “Significativos” → filtro institucional (representación política y sindical, “notorio arraigo”, “utilidad pública”, proyectos financiados)
  - Tiempo proporcional a la presencia
  - Ámbito estatal y autonómico
  - Presencia en la programación general → Contenedores “sociales” (*Concienciados*) / Rechazo
  - Espacios específicos
  - Producción ajena, propia o mixta
  - Control previo de los contenidos: criterios profesionales y límites generales
  - Solicitud semestral (1ª convocatoria enero 2009)
  - Selección estrictamente interna (¿Consejo Asesor?)
  - Seguimiento ?
  - Procedimiento de reclamación interna (¿Consejo Asesor?)

# Pluralismo interno de los mensajes

- Programación de servicio público: obligaciones
  - Pluralismo y participación
  - Respeto y promoción de los derechos y principios constitucionales
  - Derecho a la información
  - Cohesión e identidad social
  - Transparencia
  - Derechos del menor
  - Derechos de los discapacitados
  - Derecho de acceso
- Orientación → profesionales y directivos
  - Líneas generales de programación (Consejo de Ad.)
    - Evitar que en el debate se lesionen derechos de terceros
    - Posición destacada, pero no liderazgo de audiencia a cualquier precio
  - Código de Autorregulación para la Protección de los Derechos del Menor: compromiso con la sociedad
  - Código Deontológico del Estatuto de Información
    - Deberes concretos para los informadores
    - Obligatorio para informadores y directivos → Delimitación de la libertad de edición y dirección (empresa) y de la libertad de expresión (trabajadores)
  - Manual de Estilo: pautas orientadoras (normas buena práctica)

# Pluralismo interno: responsabilidad social

- Defensoría de la audiencia (Estatuto 29 nov. 2007)
  - Instancia de autocontrol
  - Instancia de interacción → web, *RTVE responde*
- Funciones
  - Valedor de los derechos a la información y al entretenimiento digno
  - Especial atención a los d. de la personalidad, protección menores, igualdad y no discriminación
  - Estatuto personal de independencia y autonomía
- Procedimientos
  - Quejas, sugerencias y reclamaciones tramitadas en 30 días  
Valoración potestativas
  - Informes trimestrales y anuales (3º t. 2012 5516 comunicaciones)

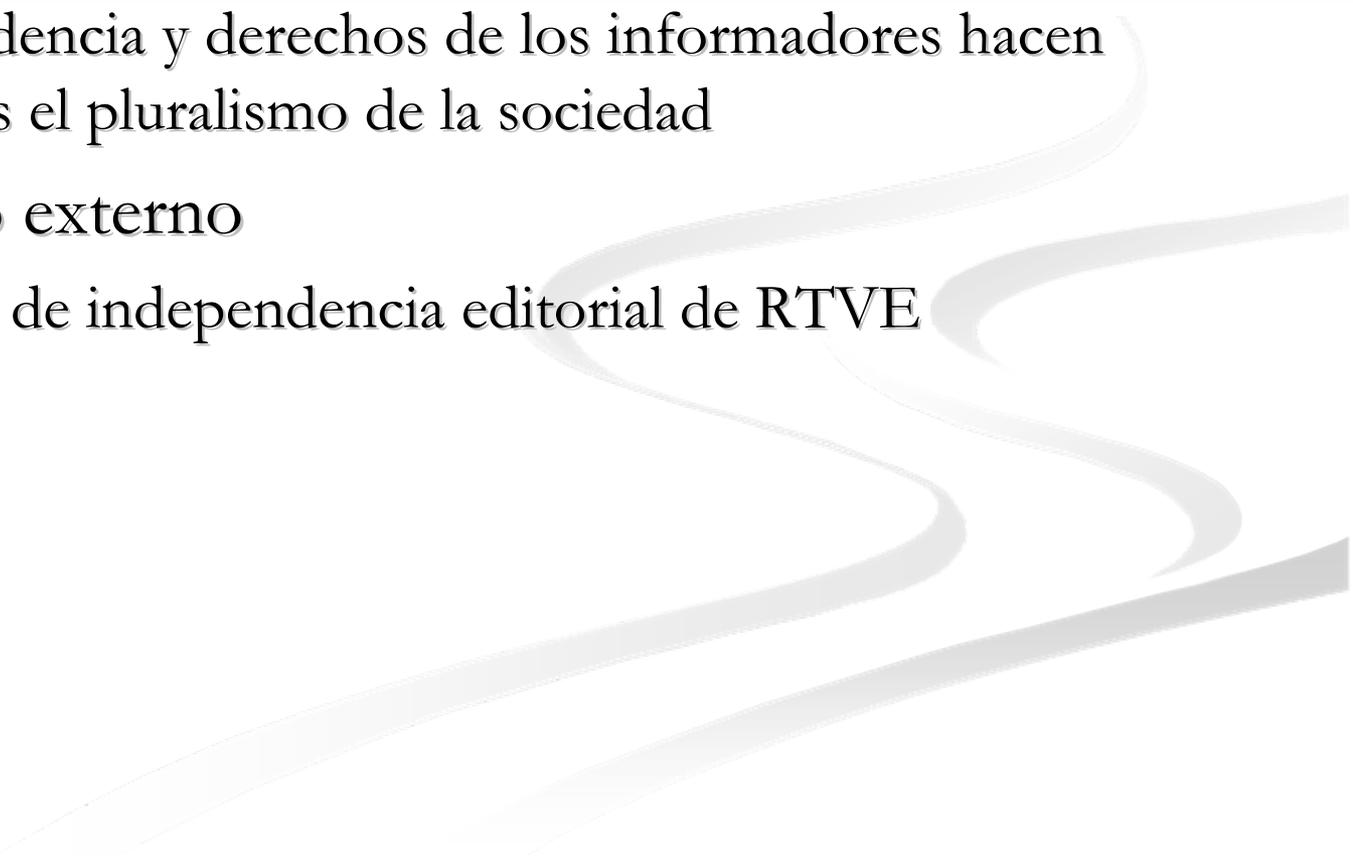
## Pluralismo interno profesional: Estatuto de Información

- Pacto sólo reformable de acuerdo con los informadores
- Reconocimiento y desarrollo de los derechos profesionales
  - Garantía de expresión del pluralismo
  - Independencia de los informadores
- Consejos de Informativos
  - Órganos de participación y control interno
  - Garantía de la independencia editorial de RTVE
  - Garantía de la independencia profesional

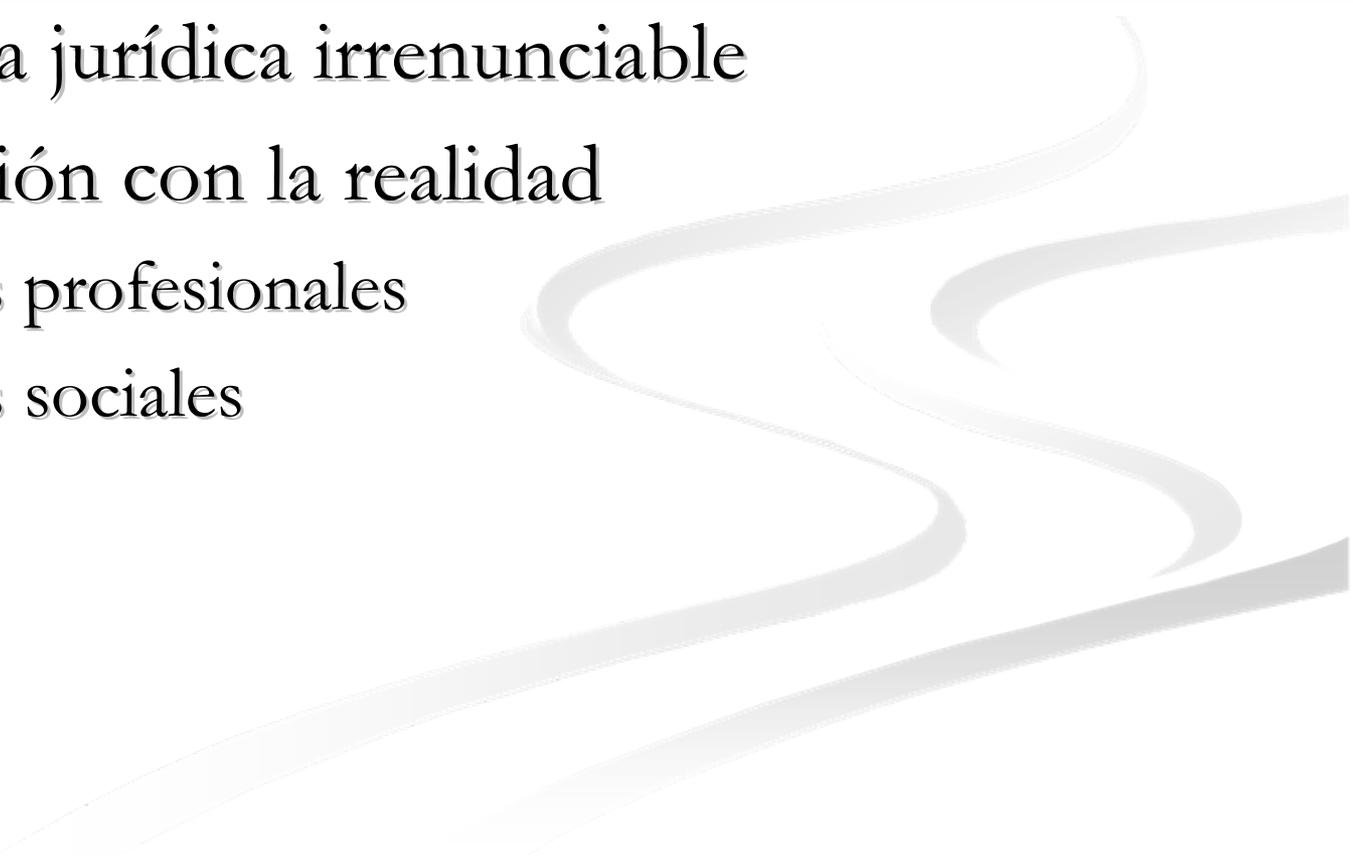
# Práctica del Estatuto de Informativos

- Sujeto de los derechos y deberes: profesional de la información audiovisual
  - Quien realmente investiga, recopila, trata y difunde información de actualidad
    - Amplio reconocimiento dentro de los Servicios Informativos → Baja participación
    - Intento de la Dirección de incluir en el censo electoral a casi todas las categorías independientemente de su adscripción → Debilitamiento de los consejos
    - Necesidad de consejos de programación
- Ausencia de consejos territoriales → + institucional, menos operativo
- Incompatibilidad con la representación sindical
- Falta de recursos en caso de incumplimiento

# El Estatuto de Información, clave del pluralismo en RTVE

- Encaje subjetivo-institucional
    - Pluralismo interno
      - Independencia y derechos de los informadores hacen presentes el pluralismo de la sociedad
    - Pluralismo externo
      - Garantía de independencia editorial de RTVE
- 

# El pluralismo, ventaja competitiva

- Ventaja competitiva
    - Realzar, promocionar
  - Arquitectura jurídica irrenunciable
  - Confrontación con la realidad
    - Exigencias profesionales
    - Exigencias sociales
- 

# Fuentes

Czepep, Andrea (2009): “Measuring media system performance”. En Czepep, A; Hellwig, M.; Nowak, E. (edit), *Press freedom and pluralism in Europe. Concepts and conditions*, Bristol-Chicago: Intellect <http://www.scribd.com/doc/19301441/Press-Freedom-and-Pluralism-in-Europe-Concepts-and-Conditions> (revisado 13-11-12).

EOA (2012): [\*Converged markets – converged power? Regulation and case law\*](#)

Hitchens, Lesley (2006): *Broadcasting Pluralism and Diversity. A Comparative Study of Policy and Regulation*, Portland [etc.]: Hart Publishing.

Bennet, Lance et al (2004): “Managing the Public Sphere: Journalistic Construction of the Great Globalization Debate”, *Journal of Communication*, 54, 3, pp. 437-455.

La Porte, T; Medina, N; Sádaba, T, (2007): “The function of public television in the european audiovisual market”, *International Communication Gazette*, 69, 377-399.

OFCOM (2012): *Measuring media plurality*,  
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/measuring-plurality/statement>

# Debate

- Reconsideración del pluralismo
  - Pluralismo externo ¿cómo ir más allá de la concentración?
  - ¿Cómo trasladar las exigencias del pluralismo interno a los medios privados
  - ¿Tienen sentido en el ciberespacio las exigencias de pluralismo externo e interno?
- RTVs públicas
  - ¿Cómo hacer presente el pluralismo en el gobierno y la gestión?
  - ¿Cómo lograr una cultura de respeto del pluralismo?
  - ¿Puede funcionar la arquitectura institucional del pluralismo perdida la independencia de gestión?
- ¿Pueden satisfacer las instituciones del pluralismo en los medios públicos las exigencias de una sociedad polarizada?