

**LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACION
EN LOS MEDIOS PUBLICOS DE COMUNICACIÓN
(El caso frustrado de la regulación española)**

SUMARIO: I. Algunas cuestiones introductorias. A) Estado social y democracia asociativa. B) Principio de participación en la comunicación e intervención pública de base representativa. II. La participación a través de los órganos de consultivos y de asesoramiento en la Radiotelevisión pública española. A) La participación a través de los órganos consultivos en Radiotelevisión Española: los Consejos Asesores de las sociedades del ente. a) Las Juntas de radiodifusión de 1934, Las Comisiones Asesoras de 1969 y el Consejo General de 1976, como antecedentes históricos.; b) El diseño estatutario de los Consejos Asesores de las sociedades del Ente RTVE; c) Una vía frustrada de la participación social en la Radiotelevisión pública B) Los Consejos Asesores Territoriales de RTVE, como cauce de participación territorial; a) Naturaleza y ámbito competencial; b) Composición y funcionamiento; c) Su insuficiencia para alcanzar el alto grado de participación territorial previsto por el Estatuto. C) Los Consejos Asesores de los entes autonómicos gestores del tercer canal. Singularidad del caso madrileño. III. Cambio potencial en el panorama actual: El nuevo Consejo Superior de los medios audiovisuales.

I. ALGUNAS CUESTIONES INTRODUCTORIAS

A) ESTADO SOCIAL Y DEMOCRACIA ASOCIATIVA.

La calificación del Estado español como Estado social y democrático de Derecho a que se refiere el artículo 1.1 de la CE. nos sitúa en una forma de

Estado en la que los términos pluralismo y participación adquieren una dimensión especial. El Estado social y democrático de Derecho descansa en una amplia base pluralista en la que los partidos políticos constituyen el cauce principal de ese pluralismo en el que, a su vez, ese mismo precepto constitucional hace residir uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico. Pero los partidos políticos no son, hoy, el único cauce para ese pluralismo que, como señala RAMIREZ JIMENEZ, no se completa con un pluralismo político, expresado a través de partidos, *sino también está conformado por un pluralismo social u organizacional*¹ de cada vez más notoria y necesaria consideración, esto es, un pluralismo de grupos no políticos: asociaciones, sindicatos, uniones empresariales, asociaciones profesionales... que está presente en la configuración del Estado plural diseñado por nuestra Constitución.

Intimamente conectadas con esta idea pluralista, en el Estado social y democrático de Derecho se potencian las vías de participación no sólo en el ámbito político strictu sensu sino en todas las esferas de la realidad social. Es un Estado de asociaciones en el que se procura a otros grupos organizados, (además de los partidos políticos, con los que, en este sentido, llegan a competir), una legítima, autónoma y directa participación en la defensa de sus intereses.

Así lo podemos reconocer, genéricamente, en el art. 23.1 CE.: *Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes*, (...) expresión meridiana que ofrece, desde la perspectiva de su puro análisis jurídico, una escasa problemática que contrasta con su excepcional trascendencia jurídica;² este derecho a participar reconocido en el precepto constitucional tiene como sujetos a todos los ciudadanos; como objeto toda forma de participación ciudadana en los asuntos públicos, amplia expresión que, según veremos, incluye la actividad radiotelvisiva; y tiene, en definitiva, como formas de acción la participación directa e indirecta, tanto a través de los partidos políticos, como a través de cualquier otra forma de representación orgánica que consiga la integración de los ciudadanos en grupos sociales debidamente organizados.

Tal genérico reconocimiento del derecho a participar recogido en el art. 23.1 CE. queda fijado y protegido en otro precepto constitucional clave en este contexto: el art. 9.2 CE, que atribuye a los poderes públicos promover las con-

1 RAMIREZ JIMENEZ, Manuel. La participación política Ed. Tecnos. Madrid. 1985. Pág. 37.

2 SANTAMARIA, Julian. Participación política y democracia directa. Libro homenaje al profesor C. Ollero. Estudios de Ciencias Políticas y Sociología. Pág. 744

diciones necesarias para que la libertad y la igualdad de individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, así como *remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

El precepto es contundente. De una parte, los poderes públicos están comprometidos a remover los obstáculos y a facilitar el ejercicio de la participación; de otra parte, el derecho a participar se muestra efectivo, real y materialmente exigible, y su ejercicio alcanza, no sólo a la esfera política, sino a los ámbitos económico, social y cultural de la comunidad. Así, pluralismo y participación se muestran como dos reconocimientos constitucionales complementarios e interrelacionados, fruto ambos de la forma intrínseca que configura el Estado social y democrático de Derecho.

Igual sucede con la interacción entre Estado y sociedad que se asienta en nuestra actual forma estatal por la asimilación a los partidos políticos –instrumentos fundamentales de participación– de otros grupos sociales que, a estos efectos, no tendrán el valor fundamental de aquellos, pero que, por un reconocimiento constitucional expreso, se sitúan en una posición privilegiada como elementos activos promotores del pluralismo democrático y sujetos inmediatos del derecho a participar. Abundando en esta idea, recogemos el criterio mantenido por el Tribunal Constitucional³ que, tras citar a los partidos políticos, sindicatos y asociaciones como entes públicos promotores de la participación, reconoce similar legitimidad a otros entes de base asociativa representativos de todo tipo de intereses sociales: *lo que sí interesa señalar –dice el TC– es el reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales, de carácter social y con relevancia pública..La configuración del Estado social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecuencia de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad.*

En todo este sustrato de ideas se sitúa el tema que pretendemos abordar: la participación social en los medios públicos de RTV. Una legítima exigencia consecuente con el contenido de la precitada expresión constitucional de *asuntos públicos* del art. 23.1 CE., objeto específico del derecho a participar, y amparada además in genere, en el art. 129.1 CE.: *La Ley establecerá la forma de participación de los interesados (...) en la actividad de los organismos públicos*

3 STC. 18/84 de 7 de Febrero. Recurso Amparo. 474/1982.

cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general. Sin embargo, no parece necesario buscar mejor justificación constitucional que la del propio art. 20.3 CE. en el que expresamente se requiere a la Ley para que *garantice el acceso a estos medios de los grupos políticos y sociales significativos respetando el pluralismo de la sociedad.* Aquí se condensa todo el discurso. La dicotomía pluralismo-participación está presente en conjunción armónica y el derecho a participar –una forma indiscutible de acceso aunque fuera indirecto– se reconoce, sin discriminación de grado o nivel **tanto a los grupos políticos como a los sociales.** Y es conveniente subrayar esta última expresión porque el mandato constitucional sí se ha cumplido (aunque sólo a medias),⁴ respecto a la regulación legal del acceso de los grupos políticos a los medios públicos audiovisuales por la incorporación a la Ley orgánica del Régimen General Electoral de una Sección de su Título tercero dedicada a la *Utilización de los medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral* que regula *el derecho* de los grupos políticos concurrentes en las campañas electorales a *espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública.*⁵ No ha sido así en la exigencia de participación social que en el desarrollo legal ha quedado relegada respecto de una primacía de la participación a través de los grupos políticos. La tendencia constitucional a dar opción prioritaria de participación a los partidos políticos, advertida por la doctrina,⁶ en detrimento de otros grupos, queda aquí, en este ámbito de la participación, en entredicho y manifiestamente contrastada, sin duda, por la excepcionalidad del contexto –el artículo 20 CE.– que al reconocer y proteger un derecho a la libre expresión e información en su plenitud activa –pluralismo en la expresión textual– y pasiva –máxima pluralidad de recepción– no hace, ni es lógico que pueda hacer, reserva a una participación exclusiva en el proceso de

4 Sólo a medias, porque el mandato constitucional que prevé el acceso de los grupos políticos a los medios públicos de comunicación no lo reduce o limita a los períodos electorales (única posibilidad legal de acceso directo en nuestro ordenamiento), sino a un continuum ilimitado del que los organismos públicos hacen caso omiso a pesar de que en sus respectivas leyes básicas se atribuya al Consejo de Administración de los respectivos entes determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinadas a los grupos políticos y sociales significativos, fijando los criterios de distribución entre ellos, en cumplimiento de lo establecido en el art. 20 de la Constitución (art.8 k) del Estatuto de RTV, Ley 4/80 como ejemplo de preceptos de similar contenido en el resto de las Leyes autonómicas reguladoras de sus respectivos entes de RTV)

5 Arts. 60 y ss. de la LOREG LO 5/85 de 19 de Junio y sucesivas modificaciones.

6 Vide GARRORENA. Angel. El Estado español como Estado social y democrático de Derecho. op. cit. Págs. 146 y 147.

comunicación a la realizada a través de los grupos políticos, antes bien, sitúa, en este contexto, a los grupos sociales y políticos en un mismo plano de actuación e iniciativas participativas.

**B) PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LA COMUNICACIÓN
E INTERVENCIÓN PÚBLICA DE BASE REPRESENTATIVA**

Cuando la comunicación no se refiere ya solamente a las relaciones personales sino que pasa a ser un proceso socialmente organizado, como sucede en la comunicación radiotelevisiva, para conseguir su democratización es preciso que a los individuos que se benefician de ella, esto es, a los sujetos pasivos del proceso comunicador, se les dote de una protección de garantía que les permita situarse frente a los medios, no sólo en posiciones de igualdad, sino, más aún, en posiciones de superioridad. A quien interesa una comunicación más desarrollada, de mejor calidad y más libre y plural, es, en definitiva, al receptor, al público en general, y, el modo más idóneo de ayudarlo a lograr satisfacer sus demandas y a que se reconozcan y protejan sus derechos en este ámbito, es introducir y consolidar el espíritu democrático en el ejercicio de la comunicación y, por lo tanto, en el marco de las estructuras en las que dicho ejercicio tiene lugar.

En el conocido Informe Mc Bride,⁷ sobre los problemas de la comunicación en la sociedad actual, se definía la democratización en los medios como:

El proceso de comunicación mediante el cual:

a) El individuo pasa a ser copartícipe activo y no un simple objeto de comunicación.

b) Aumenta constatemente la variedad de mensajes intercambiados, y

c) Aumentan también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación o de la participación.⁸

La participación es, según el texto transcrito, un elemento determinante en la democratización comunicativa: remueve la pasividad de los receptores, posi-

⁷ El Informe que toma su nombre del Presidente de la Comisión -Sean MC BRIDE- (Comisión Internacional de la Unesco sobre problemas de la comunicación), tenía como misión estudiar la totalidad de los problemas de la comunicación en las sociedades modernas. La Comisión compuesta por 16 miembros procedentes de Estados de todo el mundo, inició su labor en 1977 concluyéndola en 1979. El Informe -en traducción española- está publicado en el libro *Un solo mundo, voces múltiples*. Fondo de Cultura Económica de México. UNESCO. París. 1980. 509 págs.

⁸ Informe Mc. Bride cit. La cita referenciada está tomada de la pág. 289.

blemente incapaces de reaccionar activamente ante lo que a través de los medios oyen y ven; incluso, los efectos de la participación en los medios se amplía, en un marco más ambicioso, a otros niveles de influencia en la convivencia social. La participación en los medios puede contribuir a que ese público receptor –mayoría silenciosa que raramente participa en alguna acción social cualquiera que sea– *se sienta activado e impulsado no sólo a participar en la actividad radiotelevisiva de su comunidad, sino también a asumir un papel más activo en la sociedad.*⁹ Los medios sirven, en este caso, para agudizar el sentido crítico, para advertir a todos los receptores, por la intervención de sus conciudadanos, de la realidad de la situación de su comunidad incitándoles, con aquel ejemplo de interés directo, a tratar de mejorarla o modificarla *e incluso a incrementar el marco de opiniones al respecto, por la sucesiva participación de otros sectores u opiniones suscitada por, digamos, la propia realimentación del efecto comunicativo.*¹⁰

Por el contrario, la ausencia de esta participación, no solo margina esta posibilidad democratizadora, sino que puede llegar a producir un efecto negativo originando unos cauces de comunicación que se han llegado a denominar patológicos por canalizar desviadamente una participación en la comunicación que no se posibilita institucionalmente. Cuando no se da esta disposición de los medios normales, se recurre *a medios anormales de comunicación con objeto de incidir, de alguna forma, sobre la opinión pública.*¹¹ Entre estos medios patológicos están el rumor, las octavillas, folletos, carteles, prospectos,¹² como formas de una comunicación horizontal que ahora, en los países industrializados, han progresado –por las nuevas tecnologías– con la utilización misma de los medios electrónicos –Radio FM, cablevisión, etc.– dando nacimiento a las conocidas experiencias de las radios libres, televisiones piratas, radios verdes etc., incluso al atentado informativo, esto es, la realización de determinadas acciones con el solo objetivo de la notoriedad, de conseguir que se vean reflejados en los medios

⁹ LAZURE, L.P. Une expérience de participation en TV.. Rev. INTER n° 8. Monográfico. París. 1978. pág. 16.

¹⁰ STROEMBERGER, P. Leserbriefe als Feedback ?..Rev. Rundfunk und Fernsehen, 4. 1976. Págs. 388-389.

¹¹ Cifr. BERNARD, S. Les attitudes politiques du democratie. Ed. Inst. Sociologie. Bruxelles. 1968. Págs. 248

¹² Vide. CAZENEUVE, Jean Les pouvoirs de la TV.op.cit.Pág. 165; YOUNG K. y otros: La opinión pública y la propaganda.Paidós. Buenos Aires. 1967. Pág. 92 y ss.

de difusión a los que estos grupos no tienen normalmente acceso.¹³ Es una *comunicación de sustitución*,¹⁴ cuya actividad queda sensiblemente mermada y convenientemente reducida y marginada cuando los poderes públicos promueven la participación institucionalizada que los grupos demandan, porque son precisamente esos poderes los que deben remover los obstáculos (art. 9.2 CE.) que impidan cualquier deficiencia o merma del proceso democratizador de la convivencia política.

El contenido y las formas de participación de los ciudadanos en la Radiotelevisión varían considerablemente según respondan a los múltiples y diversos intereses de quienes alcancen la posibilidad de participar en la actividad. Las tendencias participacionistas pretenden una acción del público en el campo de estos medios para lograr así modificar los estereotipos instalados en su desarrollo y funcionamiento –y sobre todo en su programación– a los que la mercantilización tanto de los medios públicos como de los privados les ha conducido. Por la presión que los gustos de los consumidores ejercen sobre los medios, hacen de sus emisiones un hábito que se retroalimenta constantemente dando a sus mensajes un carácter convencional difícil de modificar y en el que resulta muy costoso introducir cambios radicales. La génesis de estos medios que nacieron con una verticalidad comunicativa que prescindía de cualquier tipo de participación que no fuera –en el mejor de los casos– detectar el grado de aceptación de los contenidos con fines exclusivamente mercantiles, ha derivado en un statu quo que permanece en el sistema y prescinde de cualquier otra perspectiva.

Desde estos antecedentes, la participación en la Radiotelevisión aparece como una necesidad de democratización por medio de la transformación de sus

13 La cita es de DE ESTEBAN, J. Por una comunicación democrática. Op. cit. Pág. 35. Describe DE ESTEBAN como ejemplo de atentado informativo el caso siguiente: cuando nuestro país conoce la mayor libertad de prensa en los últimos cuarenta años, es posible ver todavía ejemplos pintorescos de esta carencia: piénsese en las famosas gallinas de Almería que fueron soltadas con una camiseta en donde se leía la palabra AMNISTIA. Cfr. ABC. 14 enero 1976.

14 Las comunicaciones de sustitución son un proceso de origen social cuyo contenido y significado vienen determinados por las dimensiones adquiridas por la práctica social de los sectores sometidos a una dominación. Ninguna forma de comunicación de sustitución se organiza nunca como las corrientes de sentido único, individualistas, sin participación, que caracterizan a la comunicación institucional. Un proceso de comunicación de sustitución puede tener su origen en iniciativas de minorías o de individuos; pero se mantiene en la misma escala –estimulado y alimentado por una práctica social más amplia– no será nunca sino una forma marginal de comunicación, que corresponda a una minipráctica de la comunidad de iniciados. REYES MATA, F. Prácticas de la Comunicación en América Latina. Experiencias alternativas (II). (Doc. n° 68 de CIC Mc Bride.)

estructuras de manera que se dé amplia opción de participar a los elementos ajenos a los medios. Esta reivindicación proviene de quienes juzgan excesiva la sumisión y dependencia de los canales audiovisuales públicos y demasiado rígidas sus estructuras, de tal manera que quienes gestionan el servicio deciden, sin límites institucionalizados, sobre la materia, el agente, y el momento de sus emisiones sin que nada, estructuralmente, les obligue a tener en cuenta las necesidades o las voces de los oyentes y telespectadores.¹⁵ Esto es, en el fondo, lo que constituye el postulado participacionista en la Radiotelevisión: que los ciudadanos, los usuarios del servicio, el público receptor (el último de los elementos del proceso de comunicación) sean animados a un cierto deseo –posiblemente latente– de participación activa en los medios. Desde este postulado es obvio que se pretenda una estructura más abierta de los órganos gestores de la Radiotelevisión que permita una participación en los niveles de decisión tanto en los poderes de dirección y administración como en los elementos responsables de la planificación y producción de programas.

Lo hasta ahora expuesto (referido en general a la participación de los agentes sociales a los que afecta el proceso comunicativo generado por la Radiotelevisión como elemento esencial de una comunicación democrática) requiere una especial atención si se aplica a los medios públicos que gestionan el servicio. En este caso, la participación a la que nos referimos se convierte en factor clave a tener en cuenta en el diseño de la estructura organizativa de los entes públicos a los que se encarga la gestión. Ya no se trata de que la propia comunicación alcance su fin democratizador, se trata de algo mucho más concreto que es una premisa de tal teleología: que en la propia estructura interna en la que se modela la organización y funcionamiento de los medios exista una intervención pública de amplia procedencia que haga presente, por su participación en las esferas de decisión de estos medios, los intereses de quienes son sujetos preferentes en la relación jurídico fundamental que por la comunicación radiotelevisiva se está manteniendo. Es una participación pública procedente del cuerpo social interesado– prácticamente de todo el colectivo social, pues la extensión de esta actividad alcanza en realidad a toda la ciudadanía-, añadida ahora a aquella otra de instalación primaria y típica (mediante la intervención de los poderes políticos, de la que ya hemos tratado), la cual, con su integración al

15 Cfd. RICHTER, B. *Theorie und praxis des sozialistischen Journalismus*. Trad. francesa en *Rev. Suiza de Jurisprudencia*. Geneve. 1984. Pág.45

esquema orgánico de la radiotelevisión pública, perfecciona y amplía el abanico pluralista en la gestión de una actividad de tanta influencia social como hemos reconocido a estos medios.

Para finalizar este punto, y antes de pasar al tratamiento general de los supuestos concretos de intervención participativa objeto de nuestra consideración, convendría introducir algunas precisiones sobre las formas o modalidades en que se puede concretar la posible participación social en una actividad pública como es la radiotelevisión, perfilando, aunque sea brevemente, la singularidad de este tipo de participación consultiva cuyo alcance referido a la Radiotelevisión pública queremos abordar.

Tales posibilidades de participación, en general, pueden contemplarse desde el prisma subjetivo –quien participa– u objetivo –cómo y en qué se participa–. En el primero de los casos el sujeto de la participación es individual o colectivo, con obvia delimitación entre ambos modos. En la segunda consideración la participación puede realizarse, periódica u ocasionalmente, desde fuera de los organismos en los que se pretende participar –por la llamada doctrinalmente¹⁶ participación procedimental, o de forma institucionalizada– desde dentro del organismo: participación orgánica. Teniendo en cuenta esta simple diversidad de formas participativas, aclaramos de principio que nuestro interés sobre tales formas apuntadas sólo está centrado –por razones de peculiaridad de los medios y del servicio público que prestan– en el tipo de participación colectiva (mediante los grupos políticos y sociales) y además orgánica.

Finalmente, dado el objeto prioritario de la participación que nos interesa, también parece oportuno reseñar y dejar advertencia de ello, que la función consultiva es entendida como auxiliar de la función activa, de decisión, de ejecución, propia de los órganos ejecutivos; como una función, por tanto, preparatoria de la decisión, que tiene como finalidad facilitar y proporcionar asesoramiento sobre su contenido. Su naturaleza es, de este modo, esencialmente téc-

¹⁶ En todo caso, los diferentes ejemplos de participación pueden reducirse a dos grupos básicos. El primero de ellos se caracteriza por la exterioridad de la intervención del particular o grupo portador de intereses difusos o colectivos. Este mantiene su separación estructural del aparato administrativo y toma parte, de manera más o menos ocasional, en el desempeño de las funciones administrativas, aportando su concurso en algunas de las fases del iter de la actuación en la que participar. En este caso puede hablarse de participación funcional o, quizás más exactamente, de participación procedimental. El segundo tipo es aquel en el que el sujeto participante se introduce en la propia estructura de las unidades en las que participa (no se confunde con ella), en virtud de formas permanentes e institucionalizadas de conexión. Se trata de la llamada participación orgánica. Vide SANCHEZ MORON, M. La participación del ciudadano en la Administración Pública C.E.C. Madrid. 1980. Págs. 167 y ss.

nica. Por ello, en un principio, los órganos consultivos o asesores están formados por expertos o por personalidades relevantes seleccionados por su capacidad profesional. El acto consultivo se considera como un acto asesor, de opinión, como una manifestación de conocimiento y no de voluntad.¹⁷ Es un dictamen o informe que procedimentalmente, constituye un acto de trámite aunque, de forma ocasional, se le dote, expresamente, de cierto carácter vinculante.

Según lo expuesto, dando un repaso panorámico comparado de la tipología organizativa de los entes públicos de Radiotelevisión, observamos que esta acción participativa mediante la intervención de agentes sociales en la acción gestora o consultiva y de asesoramiento de la actividad radiotelevisiva se ha institucionalizado en una triple vertiente:

a) Mediante la incorporación **a los propios órganos colegiados de alta dirección y administración de dichos organismos** de miembros representantes de diversos estratos sociales: del ámbito intelectual, cultural, confesional, regional o, incluso del abanico receptor institucionalizado, junto a otros miembros de extracción política o designación parlamentaria.¹⁸

¹⁷ TRIMARCHI, F. *Funzioni consultive e amministrazione democratica*. Iufre. Milan. 1974. Págs. 14 y ss.

¹⁸ En Austria el Consejo de Administración de la ORF está formado por representación de miembros designados por el Gobierno -en proporción a las fuerzas parlamentarias-; de la Administración - Ministerios de Hacienda, Educación y Comunicaciones; de las Regiones Federadas -L-nders-; de los trabajadores y de los oyentes y televidentes. Recordemos que este Consejo de Administración tiene, entre otras, las competencias de nombrar y revocar al Director General y Directores de la ORF; decidir sobre las emisiones asignadas a los partidos políticos o marcar las directrices de programación de las cadenas. En Bélgica, tanto la RTB como la BRT -flamenca y valona- tienen en sus respectivos Consejos de Administración -órganos supremos de toda la actividad RTV.- representantes de los Consejos Provinciales; Academias Reales de Ciencias, Artes, Medicina y Lengua y Literatura; Universidad; Consejo Superior de Educación Popular. La designación de estos miembros se efectúa por las respectivas Comisiones parlamentarias de Cultura Flamenca y Valona entre los candidatos propuestos por aquellas entidades. (Vide interesante comentario sobre funcionalidad y operatividad representativa de estos órganos de la RTB y BRT en trabajo de GANSHOF VAN DER MEERSCH. *Le statut juridique de la RTTV et les libertés constitutionnelles*. Trad. en Documentos RTVE. n° 7. Madrid. 1972.) En Dinamarca el Consejo de la Radio de la DR se compone de dos miembros designados por el Ministro de Cultura; uno por el de Negocios Públicos; uno por cada partido representado en la Comisión de Finanzas del Parlamento y diez miembros elegidos por el Parlamento en representación de los radioyentes y telespectadores. Esta participación tan peculiar introducida en el órgano fundamental de la organización radiotelevisiva danesa ha sido frecuentemente objeto de polémica. (Vide *Liberté d'expression e organizzazione radiotelevisiva*. op. cit. Pág. 74-76. VOL I.) La designación la realiza el Parlamento entre los miembros de las asociaciones de usuarios que tengan al menos cinco mil abonados que paguen el canon anual de concesión y estén reconocidas como tales en el Ministerio, excepción hecha de las asociaciones que agrupen abonados representantes de minorías étnicas o religiosas que solo precisan el reconocimiento administrativo. La pro-

b) Mediante la integración de la representación de todo este espectro social en **órganos de asesoramiento y consejo** que constituyen una forma específica de este tipo de intervención en la actividad que denominamos participación consultiva. Esta intervención afecta prácticamente a todos los ámbitos de la gestión radiotelevisiva y se hace patente en todas las organizaciones de la Radiotelevisión pública analizadas. Sus actuaciones -informes o dictámenes, en su mayor parte- no suelen gozar de efectos vinculantes y se emiten, bien a requerimiento del órgano superior del ente al que asesoran, o bien en cumplimiento de lo establecido en la norma reguladora de su funcionamiento y competencias, alcanzado en algunos casos su área de consejo a otras instancias políticas interesadas en la actividad. Sus miembros son expertos en las respectivas materias de consulta o asesoramiento y están designados desde la propia organización radiotelevisión o por quienes poseen la facultad de designar igualmente los componentes de los órganos de gestión de los entes.¹⁹

puesta de estas Asociaciones no es vinculante para el nombramiento de sus representantes en el Consejo de Radio. El Parlamento se reserva esta designación y revocación con el fin de fortalecer, de alguna forma, su presencia en la organización; circunstancia que remueve la polémica aludida en cada actuación contraria del legislativo respecto a la propuesta de las asociaciones. En Reino Unido el Consejo General Asesor -Council Advisor- de la BBC que designa la propia organización ha de contar con una participación de extracción ampliamente representativa de los grupos sociales y culturales de notoriedad. En la IBA, su Consejo de Administración, cuyos miembros designa el Secretario de Estado, han de representar los estamentos sociales del país. En la práctica, sindicatos, confesiones religiosas, asociaciones profesionales, representaciones nacionales y otros grupos minoritarios están normalmente presentes en la composición de estos Consejos que tienen su correspondiente imagen en los Consejos Nacionales de Radio de País de Gales, Escocia, Inglaterra e Irlanda con similar representación. En la República Federal Alemana el Tribunal Constitucional alemán se ha pronunciado sobre el carácter participativo que deben recoger los respectivos Consejos de Radiodifusión de los entes públicos de RTV de los diversos Länders alemanes. Los miembros del Consejo de Radiodifusión de los entes públicos deberá responder al principio de representación equitativa de todas las fuerzas políticas, creencias religiosas y de pensamiento, sindicales, deportivas, y, en general de cierta significación en el país (Sentencia Tribunal Constitucional alemán de 28 de Febrero de 1961. cit.). De esta manera, estos órganos están compuestos, además de por parlamentarios regionales en sistema proporcional, con la representación de las Iglesias -católica, evangélica e israelita- y confesiones religiosas minoritarias; corrientes de pensamiento; sindicatos; cámaras profesionales; sociedades deportivas; asociaciones culturales -amigos de la ópera p.e.- y asociaciones patrióticas. (Esta composición figura en la Radiotelevisión de Baviera -Bayerischer Rundfunk- en cuya Ley queda regulado - art. 5-Sirve como muestra del resto de las regulaciones de los entes alemanes que varían en poco la composición de sus Consejos respectivos).

¹⁹ En Bélgica la Ley confiere al Rey (Art. 29 de la Ley 18 Mayo de 1965. cit.) la posibilidad de constituir Comisiones Consultivas para los distintos organismos de la RTV belga que quien la delega en el Ministro competente. El nombramiento se produce a propuesta de los Consejos de Administración de la RTB o de la BRT. Los dictámenes de las Comisiones Consultivas se realizan a petición y/o con destino

c) Finalmente, con una singularidad destacable, como es el caso de la radiotelevisión austríaca, esa integración se produce mediante la creación en la estructura orgánica de estos entes públicos de un órgano sui generis compuesto íntegramente por **representantes de la audiencia formalmente organizada e institucionalizada** de los medios radiotelevisivos. Esta integración, que se realiza a través de las asociaciones de usuarios de los medios con un determinado número mínimo de socios y exige estar al corriente en el pago de cuotas y canon de radiotelevisión produce efectos relativos de participación, dado que se configura en órganos numerosos en los que su representación, aún siendo eficaz y

indistintamente al Ministerio tutor del servicio o al Consejo de Administración de cada uno de estos organismos. Funcionan actualmente la Comisión Consultiva para las emisiones destinadas al extranjero: compuesta por veinte miembros de todas las esferas político administrativas afectas al contenido de los programas con destino a su emisión exterior o exportación. (RD. 13de Abril de 1965. (Moniteur 2 de Mayo.) Las Comisiones Consultivas Culturales de ámbito regional, están compuestas por siete miembros de prestigio cultural en la zona de actuación (RRDD. de 27 de Agosto de 1960 (Mon. del 9/9); 9 de Noviembre de 1960 .Mon. de 2/12; y 13 de Junio de 1963. Mon. 1/8.). La Comisión Consultiva para la apreciación moral de los programas Compuesta por ocho miembros que tienen por misión asesorar a los Directores de cada organismo de RTV sobre la conveniencia moral de los programas(Art.28 de la Ley 18 de Mayo de 1965. cit.). Su dictamen se refiere a la oportunidad de la emisión de los programas sometidos a la Comisión que puedan afectar a los principios establecidos de cuyo rigurosa observancia es, ope legis, responsabilidad exigible ante los Tribunales de Justicia, de los organos rectores de la RTV belga, y solidariamente del Ministerio que ejerce la tutela del servicio. (Se puede ver su funcionalidad en el editorial Notes sur la notion des bonnes moeurs en la RTV.. Rev. UER. 87B Geneve. 1974). En SUIZA, en el seno de la SSR, funciona la Comisión Nacional para programas de RTV (Ley 20 Octubre 1964. arts. 20 y 21. cit.). Compuesta por 18 miembros y ocho suplentes se integran en ella representantes de todos los ámbitos culturales, políticos y económicos del país, así como de las diferentes áreas lingüísticas. El nombramiento de estos miembros se realiza por mitades entre personalidades de los distintos campos designadas por el Comité Central de la SSR a propuesta de su Director General y por los diversos grupos o estamentos sociales y culturales de donde proceden. Su competencia es dictaminar sobre las emisiones e informar a los órganos rectores de la SSR sobre el cumplimiento de los principios e instrucciones dados para su elaboración.

Con similar composición y funcionamiento la SSR cuenta con la Comisión Consultiva para el servicio de Ondas Cortas que ejerce su asesoramiento sobre los programas emitidos para el Exterior. En el Reino Unido la BBC (Carta de constitución de la BBD de 1952 para la Radio y 1964 para la TV. vigentes aún.) cuenta con un Consejo General Consultivo el órgano asesor y consultivo de más amplias funciones entre los de su naturaleza ya que su función es de amplia definición: informar en materia de política general, en el sentido amplio de su actividad. Está compuesto por cincuenta miembros -que pueden incrementarse hasta sesenta- designados por el Consejo de Gobernadores de la BBC de entre personalidades de prestigio en todos los campos de las corrientes socio culturales británicas. Supervisa la actuación de otros tantos Consejos Nacionales -Gales, Escocia e Irlanda del Norte- ; y Consejos Regionales -uno por región-. También integra a nivel estatal, nacional o regional otras Comisiones Consultivas de carácter filantrópico que informa los proyectos externos a la organización para su realización desinteresada; la

positiva, se relativiza por el escaso grado de decisión que en el conjunto de la composición del órgano representa.²⁰

II. LA PARTICIPACION A TRAVÉS DE LOS ORGANOS DE CONSULTIVOS Y DE ASESORAMIENTO EN LA RADIOTELEVISIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA.

Viniendo al caso español, esta acción participativa en los entes de

Comisión escolar, con cometidos en materia de educación; la Comisión Musical; la Comisión para emisiones Religiosas a las que se requiere asesoría en sus respectivos temas. El otro organismo público británico de RTV, la IBA, también cuenta con sus órganos consultivos: la Comisión Central religiosa, Comisión para la Publicidad, Comisión escolar, integradas como sucede en el caso de la BBC, en el Comité Consultivo General IBA con similar composición y competencias. Consideración especial merece una forma de actividad consultiva -no de control de la que nos ocuparemos más adelante- ajena a los medios que, en ocasiones, ha constituido una fórmula eficaz de participación en la política general de los medios. La constituyen las Comisiones Parlamentarias creadas específicamente para elaborar informes sobre los medios RTV. Los informes que suelen emitir estas comisiones -otro cauce de participación política en los medios- se refieren tanto al funcionamiento, dirección, objetivos o reforma de los estatutos de la RTV pública. En los modelos a los que, a título de muestra vamos a hacer referencia, son informes dirigidos al interés público o a las autoridades responsables de los organismos públicos que gestionan la RTV. El contenido de estos informes -que suele conocerse con el nombre del Presidente de la Comisión que lo elabora- es variado y adopta la forma de recomendaciones que resultan de un suficiente grado de vinculación para los destinatarios dada la autoridad de su procedencia. Ya hemos hecho referencia, al hablar de la Política de Programas y de las Directrices de Programación, al Informe Pilkington del Parlamento británico en 1960, que repercutió notablemente en una posterior reforma del campo de la TV. británica; al Informe Quartulli del Parlamento italiano en 1974, previo a la reforma italiana de 1975; al Informe Moinot, de la Asamblea Francesa en 1985, que precedió a la última reforma de la RTV en Francia.

²⁰ El caso austríaco de la ORF, presenta una consideración peculiar. En la organización del ente gestor de la RTV pública, la Representación de los oyentes y telespectadores constituye un órgano propio y autónomo del organismo. La Ley que regula la autonomía de la RTV. austríaca prevé la constitución de esta Comisión que representa y defiende los intereses del usuario del servicio radiotelevisivo. Está compuesta por treinta y cinco miembros: a) 2 miembros elegidos por la Cámara Federal de Industria. b) 2 miembros elegidos por las Cámaras Agrarias de Austria. c) 2 miembros elegidos por la Cámara de Trabajadores de Austria. d) 3 miembros elegidos por la Federación Sindical Austríaca. e) 1 miembro elegido conjuntamente por la Cámara de Profesionales Liberales. f) 1 miembro designado por la Iglesia Católica. g) 1 miembro designado por la Iglesia Evangelista (Luterana). h) 3 miembros elegidos por las asociaciones ciudadanas de fines formativos y educativos, dependientes de los partidos políticos, un miembro cada asociación. i) 20 miembros designados por el Canciller Federal. Estos miembros deben ser elegidos teniendo en cuenta que sean representantes de la Ciencia, la cultura popular, el arte, el deporte, la juventud, la tercera edad, los padres de familia, el turismo, los usuarios de automóviles y los consumidores. Las propuestas de todos estos miembros las efectúan las entidades u organismos que representan a cada uno de estos sectores, aunque es el Canciller Federal el que determina cuáles de estas entidades deberán considerarse representativas. El mandato de la Comisión dura tres años, para los que la misma elabora

Radiotelevisión procedente de una representación institucionalizada del espectro social ajeno e independiente del ámbito político, sólo se materializa en ciertos elementos de la estructura orgánica de los entes gestores a los que se le atribuyen competencias asesoras o de consejo. Esta forma de participación social, si bien ha sido objeto de consideración legal desde la primera juridificación de la Radiodifusión operada a este nivel normativo de ley (la Ley de 1934) afectando entonces a todo el ámbito gestor del servicio (tanto público como privado), no ha cuajado en ninguna de las etapas de su formulación. Sólo, en la regulación actual, implica a esa esfera determinada de actuación que hemos denominado participación consultiva. En lo que resta de este trabajo se pretende buscar y analizar el diseño que, en este ámbito, han introducido las normas reguladoras actuales y, sobre todo, la operatividad y grado de eficacia que con ellas se ha logrado obtener de la acción participativa por ellas institucionalizada. Con el fin situar el análisis en un adecuado marco de referencia, adelantemos que en el

un Reglamento de funcionamiento y elige a su Presidente y Vicepresidente. La Comisión deberá reunirse, al menos, tres veces al año, o en el plazo de catorce días si así lo solicita al menos la cuarta parte de los miembros del Consejo de Administración del organismo. Las decisiones se toman por mayoría simple, si están presentes al menos la mitad de sus miembros. Entre las competencias están: a) Formular recomendaciones para la programación y para el desarrollo técnico en la Radio y televisión. b) Designar seis miembros para el Consejo de Administración, que representen a las Iglesias y comunidades religiosas reconocidas, a la ciencia, a la cultura, el arte y el deporte. Para esta designación es necesaria la mayoría de dos tercios. c) Aprobar las decisiones del Consejo de Administración relativas al aumento de la cuota de recepción de programas. d) Solicitar información al Director General y los demás directores sobre el cumplimiento de sus tareas. Los miembros directivos deberán responder por escrito a todo lo que esta Comisión les solicite, en el plazo máximo de dos meses, u oralmente si así se lo solicitan. Sin embargo, podrá ser denegada la respuesta si los intereses de la Radiotelevisión austríaca o el interés público así lo demandaran. El Director General deberá informar a la Comisión, al menos cada tres meses sobre las demandas que se le solicitan en materia de programación. En las sesiones de esta Comisión deberá participar el Director General o un representante suyo con voz consultiva. La Comisión también podrá solicitar al Director General la presencia en sus reuniones de otros directivos de la organización. Los miembros del Consejo de Administración también tienen derecho a asistir a las sesiones de la Comisión con carácter consultivo. Un órgano sui generis, que marca a nuestro juicio, el mayor grado de participación representativa en el ámbito de la RTV pública europea. Las competencias que se observan van desde el carácter consultivo de las recomendaciones hasta el control estricto de la actuación de los directivos del organismo lo que le hace ser un órgano cauce de un amplio arco de participación social, de máxima consideración en la configuración de los entes públicos de RTV, que incluso alcanza a introducir su representación -4 miembros- en la Comisión de Salvaguarda de la RTV, órgano supremo de control de la actividad RTV en la República austríaca que está obligado a actuar, entre otras iniciativas, a instancia de esta Representación institucionalizada de Oyentes y Telespectadores. (Enmienda constitucional a la Ley federal sobre garantías de independencia de la RTV en Austria (13 de Junio de 1985). Almanach ORF. 1975. ORF. Viena. Taducc. Zoltan A. Ronai en Cuadernos Docum. RTVE. n.º 52. 1975.).

sistema organizativo español de la Radiotelevisión pública,²¹ esta forma de intervención en la actividad por medio de la participación consultiva se encuentra realizada prioritariamente a través de órganos compuestos por una variada representación social e integrados en la estructura interna de los entes de gestión en los dos niveles territoriales de explotación:

21 La estructura de la Radiotelevisión pública española se ha ido configurando, siguiendo el mandato constitucional del art. 20.3, en la sucesivas leyes cuyo conjunto constituye el marco jurídico del panorama audiovisual español. Esas normas, generadas en una larga sucesión de quince años, son la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, la Ley 31/1987 de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, la Ley 11/91 de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora, los distintos Estatutos de Autonomía de las diecisiete comunidades autónomas, en la medida en que se pronuncian sobre la asunción regional de competencias en la materia, y por fin, las diferentes Leyes autonómicas a las que cada Comunidad confía la creación del respectivo canal autonómico de RTV. A este marco normativo debemos remitirnos, pues, para concretar, primero la estructura de la radiotelevisión pública en España, es decir, para conocer el organigrama completo de la misma. Conforme a ello, ese organigrama incluye:

a) Un Ente estatal para la gestión directa del servicio radio-televisivo: el Ente público Radiotelevisión Española, creado por el art. 5º de la Ley 4/80, es decir, del Estatuto de RTV, y práctico detentador del servicio en monopolio durante muchos años. Ese mismo art., en su párrafo 2º define al Ente RTVE como entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia...sometida exclusivamente a este Estatuto y a sus disposiciones complementarias...(que) en sus relaciones jurídicas externas estará sujeta, sin excepciones, al Derecho privado, calificación que ha suscitado una singular polémica sobre su naturaleza en la doctrina. La gestión encomendada al Ente se diversifica y encauza, a su vez, según el art. 17,1 y 2 del Estatuto, a través de dos sociedades estatales: Radio Nacional de España (RNE) y Televisión Española (TVE).

b) A su lado, traduciendo y expresando en este terreno la estructura territorial del Estado, funcionan distintos Entes autonómicos constituidos en diversas comunidades autónomas para la gestión pública indirecta o por concesión del llamado Tercer Canal de radiotelevisión cuya titularidad última ostenta el Estado. La creación de estos Entes autonómicos de RTV -para decirlo de forma popular, de estas televisiones autonómicas- se ha producido al amparo del artículo 2,2 del Estatuto de RTV, de 1980, el cual preveía que el Gobierno podría conceder a las comunidades autónomas la gestión ("gestión directa" la llama ese precepto, de forma impropia, olvidando que se obtiene por concesión del Estado) de un canal de televisión, cuya titularidad originaria permanecería siendo estatal. En desarrollo de esta posibilidad se dictó la ya aludida Ley 46/1983, reguladora del Tercer Canal de Televisión, a cuyo amparo, a su vez, las distintas Comunidades han dictado sus respectivas leyes reguladoras del Ente autonómico de RTV, pasando sólo entonces a poder solicitar la concesión del servicio, puesto que el artículo 7 de la Ley 46/1983 imponía la adopción de esa Ley regional como condición previa a tal solicitud.

c) A las anteriores, se añade una cuarta forma de medios audiovisuales de titularidad pública local: las emisoras municipales de radiodifusión sonora. Según la Ley 11/91 reguladora de esta actividad radiodifusora local, su organización mantiene los criterios del Estatuto de la RTV, excepto al control de su actividad que se atribuye al Pleno de la Corporación municipal. Su gestión, según la Ley, habrá de realizarse por una de las formas de gestión directa establecidas en el artículo 85.3 de la Ley 7/85 de Bases de Régimen local (gestión por la propia entidad local, organismo autónomo local o sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local

- **en el ente estatal Radiotelevisión Española**, en un doble ámbito; de una parte, por medio de los Consejos Asesores que el Estatuto prevé para cada una de las Sociedades del ente; y, de otra parte, mediante los Consejos Asesores del Delegado territorial de RTVE que el mismo Estatuto crea dentro de la estructura periférica del ente para cada Comunidad Autónoma y a cuya regulación legal autonómica remite .

- **en los entes autonómicos** gestores del tercer canal, mediante la creación en sus respectivas leyes de los Consejos Asesores de cada uno de los organismos que explotan la radiotelevisión pública en las distintas regiones donde ya funcionan.

A partir de estos dos niveles sistematizamos la exposición que sigue.

A) LA PARTICIPACIÓN EJERCIDA A TRAVÉS DE ÓRGANOS CONSULTIVOS
EN RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA: LOS CONSEJOS ASESORES
DE LAS SOCIEDADES DEL ENTE.

En el Estatuto de la Radiotelevisión,²² norma básica de regulación del ente Radiotelevisión Española, se prevén, dos órganos dentro de su estructura orgánica con esta función consultiva: los Consejos Asesores de cada una de las Sociedades (Radio Nacional y Televisión Española) y los Consejos Asesores del Delegado territorial de RTVE en cada Comunidad Autónoma. Veamos las peculiaridades de cada uno de ellos.

Considerados en el art. 6 de Estatuto como el tercer elemento de administración general y alta dirección de la estructura del ente estatal junto al Consejo de Administración del ente y junto a su Director general, los Consejos Asesores de Radio Nacional de España, Televisión Española, están regulados en la

Este es, pues, en principio, el ámbito potencial de la radiotelevisión pública en España. Y valga decir, puesto que eso afecta a la exposición que seguimos, que la característica principal de esa organización es la casi absoluta subordinación de las formas orgánicas de toda la gestión de la radiotelevisión pública (excepción hecha de las emisoras municipales) al patrón central que suponen los órganos previamente diseñados por la Ley 4/1980, del Estatuto de RTV, para el ENTE estatal RTVE. Como en tantas otras zonas de nuestra legislación territorial o autonómica, la copia simple y burda, exenta de toda comunicación o creatividad normativa, ha vuelto a ser la regla. Así pues, la organización de la RTV pública en nuestro país es la misma en los niveles estatal y autonómico, tanto en lo que se refiere a los órganos de gestión como a los de consulta o asesoramiento que ocupan ahora nuestra atención.

²² LO 4/80 de 10 de Enero. Sección 4ª art. 9 De los Consejos Asesores; Sección 6ª. Dela organización Territorial de RTVE. Art. 14.2 El Delegado Territorial estará asistido por un Consejo Asesor nombrado por el Gobierno de la Comunidad Autonoma y cuya composición se determinará por Ley Territorial.

Sección 4ª del Estatuto, artículo 9. La institucionalización de estos órganos de consejo y asesoramiento continúa una larga tradición de la Radiotelevisión pública española cuya normativa reguladora, los ha introducido en la organización de la gestión de la actividad desde sus primeros tratamientos legales. Sin embargo, el diseño de estas figuras orgánicas en la realida normativa actual no ha mejorado en absoluto las concepciones históricas de estas unidades de la organización gestora consideradas, desde su primera composición como elementos a través de los cuales se intenta introducir en la gestión del servicio público de la Radiotelevisión una intervención pública de neta representación social. Y no solo no ha progresado el diseño que de ellos hacen los preceptos reguladores hoy vigentes en la materia, sino que tampoco podemos encontrar, ni mucho menos, que el funcionamiento y operatividad derivados de este diseño den muestras de una aceptable eficacia en su aplicación efectiva. Entremos en el estudio de lo predicho con una breve exposición de los antecedentes de estos Consejos y un análisis posterior de su diseño normativo actual.

A) *LAS JUNTAS DE RADIODIFUSIÓN DE 1934 Y 1964, LAS COMISIONES ASESORAS DE RADIO Y TELEVISIÓN DE 1969 Y EL CONSEJO GENERAL DE RTVE DE 1976, COMO ANTECEDENTES HISTÓRICOS*

La creación y regulación de las Juntas de Radiodifusión posiblemente sea uno de los puntos más avanzados y vanguardistas de nuestra Ley de Radiodifusión de 1934.²³ Con su triple función de orientar la programación de las emisoras de radio, posibilitar la representación regional y dar cauce de participación en los programas a los distintos sectores sociales y a la propia audiencia, estas Juntas previstas para los niveles estatal y regional, constituyen los primeros órganos consultivos de participación de la actividad radiodifusora española. Según el art. 3 - 2º de la Ley, la confección de programas de las emisoras centrales tendría que orientarse *por una Junta Nacional constituida por los representantes más caracterizados de Organismos y Corporaciones cuyos fines sean artísticos, literarios y científicos, así como del Ayuntamiento, Diputación,*

23 Ley de Radiodifusión de de 26 de Junio de 1934. (Gaceta de Madrid de 28.6.1934). La referencia al derecho de acceso que regula esta Ley también es pionera en el ordenamiento español respecto a la participación directa en los grupos, aunque con distintos matices de la concepción actual del acceso garantizado hoy en nuestra Constitución. Ver en este sentido el comentario de GARCIA LLOVET, E. en *El Régimen Jurídico de la Radiodifusión*. Ed. Marcial Pons. Madrid.1991. Pág.51

Prensa y Radioyentes. En las demás emisoras periféricas esta *orientación* debía estar dirigida por unas Juntas Regionales constituidas de manera semejante a la Junta Nacional. El Reglamento de 1935²⁴ completó la norma legal sobre la función de estas Juntas: *dar consejo y señalar la orientación general que habrá de seguirse en la confección de los programas una alta misión referida sustancialmente a las normas y directrices que en los aspectos culturales y artísticos se hayan de imprimir a los programas, estudio de los medios educativos más convenientes para ser distribuidos por la Red Nacional y propuestas para el establecimiento de las relaciones artísticas e intelectuales entre las diversas regiones españolas y con el extranjero.*

La propia composición de las Juntas confirma para su actuación el carácter de participación consultiva: Presidida por el Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, se integraban en ella representantes del Ayuntamiento y Diputación de Madrid, de la Asociación de la Prensa, de la Sociedad de Autores, de la Academia de Bellas Artes de San Fernando, del Conservatorio Nacional de Música, de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de la Universidad, Cámara de Comercio, Consejos de Cultura, Agricultura y Sanidad, Asociaciones de Radioyentes, Asociaciones del Comercio y de la Industria de la Radiodifusión.²⁵ En síntesis cuantitativa, seis miembros de la Administración Central, dos de la Administración Local de Madrid, cuatro de la actividad radiodifusora e informativa y otros diez miembros de las instituciones culturales y artísticas del país. Las Juntas Regionales²⁶ se constituyen, a su vez, con diez miembros representantes de las Diputaciones y Ayuntamientos, Facultades Universitarias y Centros Académicos de la Región, Asociación de Radioyentes, Asociación de la Prensa, del Comercio y de la Industria radiofónica y Sociedades artísticas y culturales. Estaban presididas por el Gobernador Provincial de la respectiva provincia designada como capital de la región y sometida a las mismas normas reseñadas para la Junta Nacional.²⁷ Tanto para la Junta Nacional como para las Juntas Regionales se prevé una Comisión

²⁴ Reglamento de Radiodifusión aprobado por el Decreto de 22 de Noviembre de 1934. (Gaceta de 12.12.1934).

²⁵ Artículo 60. Reglamento de 1935. cit.

²⁶ Se constituyeron ocho Juntas Regionales hasta que la realización práctica del servicio permita agrupar las fórmulas con mayor grado de eficacia. Las regiones tenían su sede en Madrid (Región Central); Sevilla (Región Sur); Coruña (Región Noroeste); Bilbao (Región Norte); Oviedo (Región Asturias); Barcelona (Región Nordeste); Valencia (Región Este); Murcia (Región Sureste) y Tenerife (Región Canarias).

Permanente que ostentaba la representación del Pleno. Los Plenos de las respectivas Juntas deberían convocarse al menos una vez cada dos meses y siempre que fueran convocadas por sus Presidentes. Una tercera misión que el establecimiento de estos órganos consultivos iba a dar a estas Juntas de Radiodifusión era la de *encauzar la participación de los oyentes en el desarrollo de la actividad*. Las Asociaciones de radioyentes tenían, a tal fin, un representante en las Juntas de Radiodifusión. Poco podría hacer este único exponente del interés de la audiencia en un órgano de tan numerosa y heterogénea composición. Sin embargo, la consideración de los usuarios del servicio como elementos de notoria importancia a tener en cuenta en la actividad y su presencia en órganos cuya finalidad consistía en garantizar a los oyentes que en la Radiodifusión nacional iban a ser atendidos, según su importancia, todos los factores e intereses de la vida española²⁸ constituye una de las más interesantes innovaciones de esta Ley de Radiodifusión de 1934, que muestra con ello un dato más de su consideración vanguardista y adelantada en su tiempo.

Treinta y cinco años después, en el nuevo régimen político y con la exclusiva competencia de orientar y sentar los principios de programación en una TV. absolutamente controlada desde el ministerio correspondiente, se crean en 1969 las llamadas *Comisiones Asesoras* de TVE.²⁹ Se integra en estas Comisiones un Consejo de Programación, formado por un máximo de veinticinco miembros designados por el Ministro de Información y Turismo de entre las personalidades calificadas en los estamentos culturales, sociales, políticos y económicos del país. Su misión era la de asesorar sobre las líneas básicas de programación de TVE. En este Consejo de Programación están: la Comisión Permanente de programas formada por los cuadros directivos de TVE. y con misión de estudiar los esquemas generales de la programación y formular las propuestas para su fijación y coordinación entre las dos cadenas de TVE y el Seminario de Programas Religiosos, que orienta específicamente la programación religiosa y, en general vigila, la moralidad de sus programas. No se especifica nada en la Orden que crea este Consejo sobre su composición. Finalmente, también se crean en esta

27 Arts. 65 y 66 del Reglamento de 1935

28 SORIA, Carlos. Consideraciones Radiofónicas . Imprenta Martosa. Madrid. 1936. Pág. 99.

29 Orden de 21 de octubre de 1969. (BOE 24.11.1969). Con esta misma denominación aunque con otras misiones y composición se habían creado en 1960 las Asesorías Nacionales de TV. con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios morales y políticos que el Estado tiene que salvaguardar, órgano de control, no consultivo, creado por OM. de 3 de febrero de 1960 (BOE. 20.2.60).

ocasión, los Grupos de Trabajo de programación que son órganos asesores de los Directores de las dos cadenas de TVE. compuestos por especialistas en Cinematografía, Teatro, Educación, Deportes e Información, propuestos por los propios directivos de TVE. y designados por el Consejo.

Con este antecedente de las Comisiones Asesoras, ya en 1976, en los albores de la transición política, y con la reforma del organismo público RTVE, que pasa a configurarse como Servicio Público Centralizado, se crea el Consejo General de RTVE.³⁰ Destacamos aquí algunos aspectos de la intención participativa que quiere presidir, en el nuevo sistema político en ciernes, la institucionalización democrática de estos medios públicos; así, el Preámbulo del Decreto justifica la creación del Consejo *en la evolución que se está produciendo en la realidad sociopolítica española que hace necesaria, en tanto se procede a una nueva regulación del actual servicio público de la RTV. la creación de un Consejo General en el que como un primer paso a una participación cada vez mayor de la sociedad en este sector, se da intervención a las instituciones representativas...* La TV. sigue siendo del Estado, pero en sus órganos de administración, gestión, y dirección, en sus contenidos, en su programación han de estar presentes, según lo previsto en la normativa, cada vez de forma más operativa, representantes de los distintos sectores y grupos políticos, de las entidades representativas, de los institutos culturales, de la Universidad. Esta intención se tradujo en una composición del Consejo en la que se incluían, además del Presidente (persona designada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Información y Turismo), los Subsecretarios de todos los Departamentos ministeriales y representaciones del Instituto de Industria y del Instituto de España, de las Reales Academias, de las Cortes Generales, de la Administración Local, de la Organización Sindical, de las Facultades Universitarias y de las Asociaciones Profesionales de prensa, radio, televisión, publicidad, cine y teatro. En las Comisiones Especializadas dependientes del Consejo se integraban un número de vocales –no superior a cinco– que representan por su preparación técnica y profesional especializada, los intereses del Estado y la sociedad en la diversa gama de programas de los medios públicos RTV.³¹

De todos modos, las funciones de este Consejo General, que, en principio,

³⁰ Decreto 1 de octubre de 1974. (BOE 18.10.74) y OM. de 17 de Diciembre de 1976 (BOE 21.12.76).

³¹ Art. 3 del Decreto citado de 1 de Octubre de 1974.

según el Decreto, eran meramente consultivas en materia de programas, se desbordan en el texto de la Orden Ministerial de desarrollo, que le atribuye una serie de competencias en materia de gestión y dirección por encima de las intenciones iniciales de su funcionalidad. Como idea concluyente, sobre este Consejo General de RTVE creado en 1976, cabe reseñar el amplio grado de participación previsto en su configuración y actuación potencial. Aunque no consta que llegara a funcionar en la práctica con los efectos diseñados, sí fué, al menos en la letra de las normas reguladoras, un ejemplo de consideración participativa de las instancias sociales en la actividad de la RTV pública, tanto o más elevada que la legalmente establecida en la regulación hoy todavía vigente como tendremos ocasión de ver a continuación al tratar el diseño y configuración de los actuales órganos de los entes públicos de radiotelevisión que prevén en su composición algún cauce de participación social.

B) EL DISEÑO ESTATUTARIO DE LOS CONSEJOS ASESORES DE LAS SOCIEDADES DEL ENTE RTVE (RNE, TVE).

Pobre es el diseño que la regulación contenida en el Estatuto de RTV, norma básica en el régimen jurídico de la RTV española, ofrece de estos *Consejos Asesores* de Radio Nacional de España y Televisión Española, la dos sociedades del ente, a pesar de que se les reconozca como uno de los elementos de la alta dirección y administración del mismo.

En el Proyecto de Ley que el Gobierno presentó al Parlamento, sólo se regulaba un Consejo Asesor del Ente para, en los trabajos de la Ponencia y de la Comisión del Congreso, ampliarse a tres, uno para cada nueva sociedad de las previstas en el Estatuto.³² De cualquier forma, se advierte, desde las primeras intenciones de los legisladores, su intención de imprimir a estos Consejos Asesores una naturaleza socio-participativa a tenor de la composición plural que para ellos se diseña, así como una exclusiva función asesora y consultiva a prestar al Consejo de Administración del Ente órgano al que quedan subordinados los respectivos Consejos Asesores. Así es la composición que para estos órganos consultivos prevé el Estatuto uno de los elementos normativos que, en un principio, pudiera especialmente interesar a nuestro análisis, ya que la integra-

³² Se incluía el correspondiente a la Red de radiodifusión RADIOCADENA integrada posteriormente en el Red de Radio Nacional de España y reduciendo las Sociedades del Ente RTVE a dos: Televisión española S.A., y Radio Nacional de España S.A. Decreto de 20.7.1988 (BOE 6.8.88)

ción en ellos de miembros de extracción extraparlamentaria constituye, en todo el ámbito estatutario, el único elemento de la organización en el que se puede advertir una intervención pública a través de la representación de determinadas esferas de la comunidad social interesadas en la forma de prestación del servicio. En definitiva, estos Consejos Asesores de las sociedades del ente se presentan en el contexto legal como la única vía institucionalizada de participación social en la Radiotelevisión pública estatal. En ellos, según el art. 9 del Estatuto de RTV que los regula, se han de integrar: *representantes de los trabajadores designados por las secciones de las Centrales Sindicales más representativas según criterios de proporcionalidad*,³³ *miembros con relevantes méritos culturales designados por el Instituto de España*, así como representantes de la Administración central designados por el Gobierno y de las Entidades autónomas,³⁴ *designados por estas en la forma que reglamentariamente se determine y que garantice la presencia sucesiva de todas en cada Consejo Asesor*.³⁵ Un dato muy interesante, a nuestro juicio en el objeto de nuestra consideración, es la incorporación a estos Consejos Asesores de representantes de las *asociaciones de radioyentes y telespectadores* que la disposición Adicional V del Estatuto prevé para completar la composición de estos órganos consultivos; integración que se llevará a efecto cuando estas asociaciones estuvieran

33 En el Pleno del Congreso se desarrolló una extensa discusión sobre la conveniencia de que los cinco miembros representantes de los trabajadores de las sociedades de RNE y TVE fuese elegidos por el Comité de empresa tal como figuraba en el texto del proyecto presentado por el Gobierno -opción que fué defendida por la señora Bravo Castells, en representación del Grupo Parlamentario Comunista-, o que esta elección correspondiese a las secciones de las Centrales Sindicales, postura que finalmente prevaleció - y que fué apoyada en el Congreso con las argumentaciones de la señora Vazquez Menendez del Grupo Socialista-. La amplitud de estas discusiones que luego se reproducen al debatir la Disposición Transitoria 1.ª, puede tener una explicación en el hecho de que por aquellas fechas (Septiembre de 1979) se tramitaba el Estatuto de los Trabajadores, que abordaba cuestiones con singular incidencia en esta materia y al cual se hacen referencias explícitas. (Vide Diario Sesiones Congreso, nº 34, 27 Septiembre 1979. Págs. 2034-2037).

34 Para GARCIA LLOVET, E. "la presencia tanto de representantes de la Administración Pública, designados por el Gobierno, y de las CCAA parece a todas luces innecesaria; en el primer caso, la Administración del Estado tiene otros cauces para hacer llegar al Consejo de Administración su parecer sobre las necesidades de programación; en el segundo caso, la colaboración entre el Ente Público y las Comunidades Autónomas debería encontrar un ámbito institucional distinto más adecuado y relevante que un órgano como los Consejos Asesores". Ed. M.P. Madrid 1991. El Régimen Jurídico de la Radiodifusión. Pág. 288.

35 Esto último supone una innovación con respecto al Proyecto presentado por el Gobierno en cuyo artículo 11 no se contemplaba la representación de las Comunidades Autónomas en el único Consejo Asesor - el de Radiotelevisión Española- que allí se establecía..

constituidas legalmente, y en las condiciones que se determinen.

Del apartado 2 del mismo artículo 9 se puede inferir la posición real de los Consejos en la estructura del ente y las atribuciones competenciales a ellos asignadas. Aunque, según lo preceptuado en la norma, es obligación del Consejo de Administración convocar al Consejo asesor de cada medio *al menos semestralmente*, en general la actuación de los Consejos queda limitada al expreso requerimiento del Consejo de Administración, lo que permite apreciar en la posición de los Consejos Asesores una implícita subordinación respecto del órgano de administración. Queda claro también, según el mismo precepto, que la misión de estos Consejos Asesores no se extiende más allá de lo que su propia denominación les asigna. El apartado 2 del artículo 9 que comentamos señala expresamente que los Consejos Asesores emitirán, sólo cuando se produzca el referido requerimiento del Consejo de Administración, su opinión o dictamen si bien habrían de hacerlo *en todo caso, con respecto a las competencias que sobre programación se atribuyen al Consejo de Administración.*

Excepto una referencia del artículo 35.2 del Estatuto que dispone que la pertenencia a las "Comisiones Asesoras" (¿..?) no generará en ningún caso derechos laborales respecto de RTVE o sus Sociedades, no existe dentro del texto legal ninguna otra mención a estos Consejos. No se establecen incompatibilidades para los posibles "consejeros asesores", ni la forma de designación de los miembros de los Consejos representantes de las entidades autonómicas,³⁶ ni se estatuye nada sobre la duración de los cargos de Consejero Asesor, aunque tal vez sea razonable suponer que habrá de coincidir con el tiempo de mandato del Consejo de Administración del ente al que de alguna forma están funcionalmente adscritos. Todas estas circunstancias no ayudan precisamente a un análisis demasiado amplio sobre esta figura estructural del ente estatal gestor de la Radiotelevisión pública a la que, sin embargo, debería de haberse prestado una atención especial dado que se convierte, según el contexto normativo y como ha

³⁶ En relación al nombramiento de los representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo Asesor, el Estatuto RTV, remite su regulación a un reglamento posterior. No se dice si corresponde al Gobierno de la Nación o a las respectivas Comunidades dictar ese desarrollo reglamentario. Como parece que la norma en cuestión está llamada a garantizar la rotación y consiguiente presencia sucesiva de las diferentes Comunidades de los Consejos Asesores - señala Gonzalez Navarro- me inclino a pensar que ese Reglamento ha de dictarse por el Gobierno. Y así lo entiende también el consejo de Estado en su Dictamen núm 43.222/1976, de 5 de Marzo de 1981, emitido por su Comisión Permanente en relación con un Proyecto de Real Decreto regulando la composición y funciones de los citados Consejos Asesores de RNE y TVE. GONZALEZ NAVARRO. TV. pública-TV. privada Ed. Civitas, 1982. Pág. 220.

hemos advertido, en la pieza única que introduce en la organización una forma de participación consultiva, el exponente del supuesto participativo quizá hoy más extendido en la Administración Pública.³⁷

C) UNA VÍA FRUSTRADA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA RADIOTELEVISIÓN PÚBLICA.

En función, pues, del recién analizado diseño de estos Consejos Asesores y, específicamente, del grado y la calidad de la participación que a través de ellos se puede canalizar, podemos concluir afirmando que no es posible ser optimistas respecto a su potencial eficacia. Cinco representantes del estamento cultural, otros tantos de las Administraciones autonómicas y la previsión de ampliar a dos miembros más representantes de los usuarios del servicio es, junto a la representación de trabajadores de cada sociedad, la oferta participativa que nos presenta el Estatuto. Así diseñados estos órganos, el contenido de la participación social en la actividad del ente estatal de Radiotelevisión pública que permite el articulado estatutario, siendo fiel reflejo de los criterios de quienes elaboraron la Ley en las Cortes, no responde en absoluto, a los grados y condiciones en los que se presenta esta participación social consultiva en los sistemas comparados que hemos venido analizando ni tampoco a las exigencias participativas que nuestro sistema constitucional demanda.

Las expectativas que los legisladores intuían para el funcionamiento de estos Consejos quedaron claras en las discusiones parlamentarias: *..Cuando este Estatuto esté aprobado por esta Cámara -decía un diputado representante del grupo parlamentario socialista- las diversas fuerzas de este país van a tener representación en ella; va a tener representación el Gobierno, (...) y en el tema que nos ocupa que es el Consejo Asesor, va a tener representación el mundo de la cultura, a través del Instituto de España; va a tener representación la Administración que va a estar nombrada por el Gobierno; va a tener representación la Administración territorial a través de los entes autonómicos o preautonómicos y en la disposición adicional quinta se contempla el que cuando las asociaciones de audición estén constituidas, también tengan representación en dicho Consejo Asesor.*³⁸

Incluso las pretensiones de los parlamentarios desbordaban las intenciones

³⁷ SANCHEZ MORAN. M. La participación del ciudadano.. op. cit. Pág. 210.

³⁸ Diputada señora Vazquez Menendez del Grupo parlamentario Socialista. Diario Sesiones Congreso nº 34. (27.9.79) Pág. 2035.

consultivas atribuidas al funcionamiento de los Consejos extendiéndolas a otras funciones controladoras que difícilmente se pueden deducir del texto legal regulador: *...porque esos Consejos Asesores en cada uno de los medios -decía en los debates otro representante del grupo parlamentario socialista- nos van a permitir, a partir de las facultades que se les reconocen, ejercer un auténtico control a través del informe y, sobre todo, acerca de la producción.*³⁹

Ninguna de las intenciones legilastivas ha llegado a ser realidad. Los Consejos Asesores que así regulados en el Estatuto procuraban, al menos en teoría, una forma de participación pública mediante la representación social (aunque ésta fuese simbólica –cualitativamente– y tímida –cuantitativamente–), no ha podido cumplir las funciones encomendadas por la simple razón de que nunca fueron constituidos.

En 1981, un Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado⁴⁰ informaba favorablemente la posibilidad de que fuera el Gobierno el que dictara las normas reglamentarias que en el Estatuto se prevé para determinar definitivamente el proceso de designación de los miembros de los respectivos Consejos Asesores y su funcionamiento. Sin embargo, nada se ha sabido posteriormente de cualquier intención normativa en este terreno y tales órganos, creados *ope legis*, nunca llegaron a constituirse. Se ha estado y se está privando, así, a la actividad estatal de RTV pública de una participación social consultiva que –aunque estatutariamente sea más precaria, obsoleta y reducida– está, al menos, institucionalizada de forma similar a la que funciona en otros países con sistemas de gestión pública de los servicios de Radiotelevisión de la misma orientación. No se ha hecho así y el resultado evidente es que lo que, mejor o peor, podía ser una vía abierta de participación a expertos y usuarios se ha convertido en una vía frustrada por la que nunca ha llegado a poder circular dicha participación social.

1.2 LOS CONSEJOS ASESORES TERRITORIALES DE RTVE, COMO CAUCE DE PARTICIPACIÓN TERRITORIAL.

Como parte que es de la Administración Pública institucional, el ente Radiotelevisión Española sigue los principios de desconcentración y descentralización que, entre otros, marca el artículo 103.1 CE para el servicio de los

³⁹ Diputado señor Bofill Abeilhe. Diario Sesiones del Congreso nº 33. (26.9.79) Pág. 2015.

⁴⁰ Dictamen 43222/1976 de 5.3.81 citado.

intereses generales en la actuación público-administrativa. Además, como estructura integrada en un Estado que la Constitución define como “*autonómico*” adecúa esa desconcentración y descentralización a la nueva conformación territorial del Estado. De esta manera, en el Estatuto de la RTV se encuentran notables referencias a la desconcentración y descentralización de sus servicios y en especial a la aplicación de estos principios referidos a la organización territorial de las prestaciones del ente. Recuérdese que en el propio Preámbulo de la Ley se concibe este servicio público esencial como un *vehículo esencial de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones*, lo que supone de entrada un presupuesto vinculante para la organización del sistema de gestión encomendado al ente. Partiendo de este presupuesto, se refleja en el articulado estatutario (art.2) una previsión descentralizadora del servicio al posibilitar incluso la concesión directa a las Comunidades autónomas de un canal específico de televisión -el tercer canal- para sus respectivos ámbitos geográficos. Sin embargo, más que a estos supuestos de descentralización nos interesa referirnos aquí a los supuestos de desconcentración, porque es dentro de esta fórmula (mantenimiento centralista de las competencias, pero estableciendo delegación permanente de facultades para su ejercicio por órgano territorial inferior sujeto a jerarquía) donde el Estatuto ofrece los elementos más significativos para configurar una participación territorial en la gestión de los servicios del ente.

En efecto, el Estatuto, bajo la rúbrica *De la organización territorial de RTVE*, dedica la sección 6a) del capítulo II a la regulación del sistema de desconcentración territorial de sus servicios, que se asienta en dos figuras orgánicas: el *Delegado territorial* que ha de existir en cada Comunidad Autónoma y el *Consejo Asesor territorial de RTVE* que, nombrado por el Gobierno regional respectivo y regulado en su composición y funcionamiento por ley territorial autonómica, va a constituir el elemento esencial de intervención pública en la gestión del ente estatal por medio de la representación y participación territorial. Apresurémonos a decir que estos Consejos Asesores territoriales de Radiotelevisión Española son una figura distinta de los Consejos Asesores de cada una de las sociedades del ente que ya hemos visto en el apartado anterior, y que tampoco tienen que ver con los Consejos Asesores previstos en cada Ley autonómica reguladora de los entes gestores del tercer canal que son órganos de un ente distinto de Radiotelevisión Española y de los que tendremos ocasión de ocuparnos posteriormente.

Antes de entrar en el análisis específico de los Consejos Asesores territo-

riales de RTVE, conviene, de todos modos, reseñar algunas peculiaridades que, según el texto estatutario en sus artículos 14 y 15, perfilan la figura del Delegado territorial de RTVE en cada Comunidad Autónoma:

Ese Delegado Territorial es nombrado directamente por el Director general sin que se le requiera condición profesional alguna, y revocado por él libremente sin plazo concreto de permanencia en el cargo. Aunque en la realidad actual ostente el nombramiento normalmente el director territorial de la sociedad estatal de Televisión Española, el Delegado territorial es, según se desprende del precepto legal regulador, un órgano del ente y no de ninguna de sus sociedades y está obviamente sometido a la exclusiva jerarquía del Director general de RTVE. No tiene, a tenor de lo regulado, atribuciones decisorias y sus competencias se limitan a servir de enlace entre el Consejo Asesor de la Comunidad Autónoma respectiva y los órganos centrales del ente: el Consejo de Administración y el Director general, a quienes elevará respectivamente las recomendaciones que estime conveniente formular el Consejo Asesor territorial (art. 14), y la propuesta anual sobre la programación y el horario de emisión en el ámbito territorial correspondiente.(art. 15).

Pues bien, según el artículo 14.2 del Estatuto de la RTV, este Delegado territorial de cada Comunidad Autónoma estará asistido por un *Consejo Asesor* nombrado por el órgano de gobierno de la Comunidad y cuya composición se determinará por Ley territorial. Con la excepción de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el resto de las Comunidades ha regulado, en respectivas leyes autonómicas, el Consejo Asesor Territorial de RTVE.⁴¹ Las normas legales dic-

41 Andalucía: Ley 21.12.82. (BOE 31.1.83) y Ley modificadora de 14.4.87 (BOE 7.5.87.);

Aragón: Ley 26.6.84. (BOE 18.7.84).

Asturias: Ley 4.8.83. (BOE 30.9.87) y Ley modificadora del art. 8º de 10.6.88.(BOE 1.8.88)

Baleares: Ley 15.11.84. (BOE 4.3.85). Ley modificadora de 22.5.85. (BOE 6.9.85.)

Canarias: Ley 11.12.84.(BOE 19.2.85) Regula conjuntamente el Tercer Canal de RTV Canaria y el Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad de Canarias. (Título II. Participación de la Comunidad Autónoma en RTVE. Artículos 47 a 51).

Cantabria: Ley 27.2.84. (BOE 5.4.84).

Castilla León : Ley 8.6.84. (BOCL 7.7.84. nº extraordinario). Ley modificadora de 21.6.85. (BOR 6.9.85) y Ley 5.7.88. (BOE 22.7.88.) Ley texto único refundido de 10.3.89. (BOE 26.4.89).

Castilla La Mancha: 7.4.87 (BOE 12.5.87).

Cataluña: Ley 19.6.81. (BOE 19.11.81.)Ley modificadora 6.3.82 (BOE 6.7.82). Texto Refundido Decreto 7.7.82 (BOE 8.9.82).

Galicia: Ley 9.12.83. (BOE.15.1.84).

Madrid:Ley 7.3.84. (BOE 21 Mayo 1984). Decreto 26.7.84 (BOE 8.9.84); Ley modificadora 5.10.89 (BOE 27.11.89) y Ley modificadora 15.2.90. (BOE 18.4.90).

tadas para configurar estos Consejos apenas presentan diferencias sustanciales en su composición, designación de sus miembros y competencias, y en aquellas Comunidades Autónomas en las que se ha pretendido ampliar este marco, –sobre todo, intentando atribuir al Consejo funciones decisorias más allá de las estrictamente consultivas que les atribuye el Estatuto como norma básica– el Tribunal Constitucional ha resuelto declarar su inconstitucionalidad aportando, como se verá más adelante, una interesante doctrina constitucional que ha permitido abordar, con mejores fundamento jurídico, la naturaleza compleja de estos órganos.

Con estas fuentes (los preceptos reguladores del Estatuto de RTV, las leyes que en cada Comunidad Autónoma regulan este Consejo Asesor territorial de RTVE y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional) abordamos el diseño de esta figura orgánica dentro de la estructura territorial del ente RTVE.

A) *NATURALEZA Y ÁMBITO COMPETENCIAL*

LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Realmente, tal como se diseñan en el Estatuto de RTV, no se puede decir que los Consejos Asesores territoriales de RTVE presenten una naturaleza jurídica fácilmente detectable. Son órganos considerados en la estructura del ente estatal como elementos de asesoramiento y consejo a prestar al Delegado territorial del Ente estatal (nombrado, como se ha dicho, por su Director general) y con una composición y funcionamiento que ha de regularse en sede parlamentaria autonómica. Esta doble instancia sucesiva territorial y estatal de regulación-designación-actuación ha llevado a algún sector de la doctrina⁴² a catalogarlos como órganos de *naturaleza híbrida* por entender que aún siendo un elemento de la estructura orgánica del ente estatal es a su vez un órgano de la Comunidad Autónoma a tenor de la textualidad del art. 15 del Estatuto RTV que al Delegado Territorial del Ente, en algunas de sus actuaciones, la audiencia pre-

Murcia: Ley 12.11.84. (BORM 23.11.84.)

Navarra: Ley Foral 4.3.85 (BOE 4.6.85) Ley Foral modificadora 2.3.87 (BOE 4.6.87).

País Vasco: Ley 4.12.85 (BOPV 7.1.87)

Rioja: 19.10.89 (BOE 25.11.89)

Valencia: Ley 6.6.84 (BOE 20.7.84)

42 GONZALEZ NAVARRO. F. TV pública - TV. privada. Op. cit. Pág. 218.

via del *Consejo Asesor de la Comunidad Autónoma*.⁴³ Sin embargo, como advierte otro sector doctrinal,⁴⁴ no es suficiente este rigor formalista de interpretación literal para justificar aquel criterio. Más bien, la utilización de esa expresión *Consejos Asesores de la Comunidad Autónoma* responde a una intención identificadora que pretende diferenciar estos Consejos territoriales de aquellos otros –también Asesores– de cada una de las Sociedades estatales del ente, e incluso a una cuestión gramatical sin trascendencia sobre la naturaleza de estos órganos, para evitar la repetición del término *territorial* en tan corta redacción.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión. En la Sentencia 10/82,⁴⁵ que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la nación contra la ley 6/81 de la Generalidad de Cataluña, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en aquella Comunidad, el Alto Tribunal considera obvio, como punto de partida, que el Consejo Asesor es un *órgano periférico* de un ente público de ámbito nacional, al que reconoce su naturaleza *compleja* y, sobre todo, a los efectos que a nosotros interesa sobre su carácter representativo de los intereses territoriales en la actividad del ente estatal. En este sentido, afirma:

*..lo que ocurre es que, en aras de la difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones que constituye uno de los fines que la Ley 4/80 reconoce a la radiodifusión y televisión .. y en aras también del significado grado de participación que asimismo se propugna, se confiere al Consejo Asesor el carácter de órgano representativo de los intereses de la Comunidad Autónoma, que lleva al seno de la organización estatal el sentir de estos intereses, lo que hace que reserve a la Comunidad Autónoma la regulación de su composición (por Ley territorial) y su nombramiento (por el correspondiente órgano de gobierno). De ahí la doble vertiente de su actuación: Una en cuanto órgano asesor del delegado territorial de RTVE en la Comunidad Autónoma; otra en cuanto representante de los intereses de la Comunidad Autónoma en RTVE.*⁴⁶

A tenor de lo manifestado por el Tribunal, el hecho de que el nombra-

43 El artículo 15 del Estatuto RTV dice: El Delegado territorial previa audiencia del Consejo Asesor de la Comunidad Autónoma, elevará, al Director General de RTVE una propuesta anual sobre la programación y el horario de emisión en el ámbito territorial correspondiente. El Director General de RTVE, junto con su informe, someterá la propuesta al Consejo de Administración de RTVE.

44 Vide CHINCHILLA MARINB C. La RTV como servicio público. Tecnos 1988. Pág. 176.

45 STC 10/82 de 23 de Marzo. (BOE 21 Abril 1982) Ponente Sr. Trujol Serra. FJ. nº 4. En el mismo sentido se reiteran los criterios de aquella en la STC 258/88 de 22 de Diciembre. (BOE 25 Enero 89)

46 STC 10/82 cit. FJ 6

miento del Consejo Asesor y la determinación de su composición corresponda a la Comunidad Autónoma no impide que sea un órgano de RTVE, creado por una Ley estatal. Pretender que sea un órgano mixto equivaldría a admitir que una Ley estatal ha creado un órgano en la Comunidad Autónoma. Deja claro el Tribunal que los Consejos Asesores territoriales son órganos de un ente estatal –RTVE– en las Comunidades Autónomas y con funciones atribuidas y reguladas por el Estado en el Estatuto de RTV. No obstante, la circunstancia de ser órganos designados por la Comunidad respectiva lleva implícitas ciertas facultades normativas de la entidad regional respecto al Consejo, en lo concerniente no al desempeño de su función como órgano de RTVE, sino *en cuanto órgano integrador y cauce de participación*⁴⁷ de los intereses autonómicos respectivos en el seno de RTVE, siempre dentro del marco del Estatuto que es la norma básica en la materia. En definitiva, los Consejos Asesores territoriales de RTVE se configuran, de una parte, como un órgano periférico de asistencia al Delegado territorial de RTVE; y, de otra parte, constituyen -a similitud de los comités regionales para el servicio radiotelevisivo italiano⁴⁸ y los comités regionales de comunicación audiovisual franceses⁴⁹ el cauce participativo de los intereses regionales en la actividad a trasladar al Consejo de Administración del ente estatal.⁵⁰

El principio de participación se presenta, así, como el fundamento base de la potencial regulación competencial autonómica de los Consejos territoriales, que, de hecho, ha ido más allá de las reducidas funciones que el Estatuto RTV les atribuyó en su creación legal,⁵¹ siempre desde la condición representativa de su funcionalidad y desde el carácter exclusivamente consultivo de sus competencias, según concluye el Tribunal Constitucional al decir que *esta participa-*

47 STC 10/82 cit. FJ 5º

48 Art. 5 de la Ley italiana de 1975 cit.

49 Art. 29 y ss. de la Ley 82/82 cit.

50 En este sentido, GOMEZ REINO, E. define estos Consejos como “organos representativos de los intereses de la C.A. que llevan al seno de la organización estatal el sentir de estos intereses” Comunicación Social en Estudios sobre el D. de la Comunicación. Civitas Madrid 1987. Pág 573.

51 Todas las Leyes caen en el error de iniciar su artículo 1º con la expresión Se crea el Consejo Asesor de RTVE en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma..., cuando en realidad la creación de estos Consejos Asesores se produce en el Estatuto de RTV, y el contenido de las leyes autonómicas excede en todos los casos a las exiguas competencias otorgadas por el Estatuto de la RTV y se refiere tanto a su composición, designación de sus miembros, como a las competencias y funcionamiento. Vide CHINCHILLA La RTV como servicio público op.cit. Pág. 175.

*ción ha de articularse a través de un órgano (el Consejo Asesor Territorial) meramente asesor, sin competencias decisorias.*⁵²

Según los textos autonómicos reguladores de estos Consejos (todos sustancialmente similares, como ha quedado advertido), las competencias a ellos atribuidas pueden agruparse, a su vez, en tres ámbitos de actuación territorial desconcentrada: la programación; los nombramientos del Delegado territorial y de los miembros representantes de la Comunidad en los Consejos Asesores estatales de las sociedades de TVE y RNE; y la gestión de personal del ente destinado en el ámbito territorial.

En materia de programación territorial, les corresponde formular recomendaciones, elevar criterios, asesorar, asistir e informar al Delegado territorial de RTVE sobre la planificación de los programas que emiten los centros regionales de las sociedades del ente, sobre su contenido, horario y esquema de programación, y sobre su cobertura y financiación.

Compete a los Consejos Asesores territoriales de RTVE, en relación al segundo de los aspectos catalogados: emitir parecer sobre el nombramiento del Delegado territorial y también sobre la representación que corresponde a la Comunidad Autónoma en los Consejos estatales Asesores de RNE y TVE. Por esta última vía de participación –mecanismo similar al que existe en Italia respecto a la representación territorial en el Consejo de Administración de la RAI– se logra una presencia directa de las Comunidades en órganos estatales de RTVE.; precaria presencia, sin embargo, dado el reducido número de miembros (cinco) en los Consejos Asesores de la Sociedades estatales de RTVE que en nuestro sistema prevé la Ley como representación de las Comunidades, y dada también la necesidad de rotación en esta representación de los designados por las diecisiete Comunidades Autónomas. Sobre estos presupuestos, cabría, pues, criticar la escasa relevancia de esta participación que se prevé en el Estatuto de la

⁵² STC 10/82 cit. FJ6 in fine. En alguna otra ocasión, se ha planteado ante el Alto Tribunal la inconstitucionalidad de las Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Asesores de RTVE., basada en la carencia de competencias que sobre Radio y TV tienen las Comunidades Autonómicas en virtud de la reserva estatal del artículo 149.1.27 CE. La cuestión se ha resuelto considerando la posibilidad que, en este sentido, otorga el texto del Estatuto de RTV a las Comunidades Autónomas atribuyéndoles la regulación de la composición y funcionamiento de sus respectivos Consejos Asesores. Se utiliza aquí el mecanismo de la delegación legislativa prevista en el art. 150.1 CE.: Las Cortes Generales podrán atribuir.. a las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios bases y directrices fijados por una Ley estatal... Vide a este respecto STC 154/89 de 5 de octubre. FJ. 7º (BOE 7.11.89, suplemento), y en su relación las SSTC Nºs. 26 y 44 de 1982 en relación con los arts. 2.3 y 14.1 del Estatuto RTV.

RTV, –como ha sido criticada su correspondiente en el sistema italiano que acabamos de reseñar,⁵³ pero ni eso es posible en nuestro caso pues, como ha quedado dicho, todavía no se han constituido –ni parece haber intención política de cumplir la previsión legal– estos Consejos Asesores de las sociedades estatales de RNE y TVE. con lo que esta vía de participación territorial consultiva en la instancia estatal de alta dirección y administración ha nacido, en origen, muerta.

En materia de personal, la leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Asesores territoriales de RTVE, les atribuyen informar o asesorar al órgano competente sobre la composición o modificación de plantillas, criterios de selección o de adscripción, cambio de destino o traslado del personal adscrito a la organización territorial de RTVE.

Como se ve, pues, el marco competencial atribuido a estos Consejos Asesores territoriales de RTVE en sus respectivas leyes autonómicas reguladoras amplía considerablemente su ámbito de actuación respecto al que le enmarcaba el Estatuto, fundamentalmente referido a la gestión de personal al servicio de los medios de implantación territorial. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional ha recortado algunas de las competencias que estas leyes autonómicas atribuían a su Consejo territorial. Concretamente, lo ha hecho así respecto a la pretensión de algunas de ellas de atribuir a este órgano la facultad de elevar propuestas para el nombramiento del Delegado territorial en un grado competencial más elevado que la simple audiencia previa a su nombramiento, o respecto a la audiencia previa al nombramiento de los directores territoriales de cada uno de los medios del ente, trámite tampoco reconocido al Consejo por el Alto Tribunal por entender que tal atribución competencial excede de las facultades normativas autonómicas. La Comunidad puede regular el Consejo Asesor en lo relativo a su composición -admite el Tribunal- y por tratarse de un órgano designado por la Comunidad Autónoma representativo de sus intereses puede el nombramiento de sus Consejeros llevar implícitas ciertas facultades normativas de la Comunidad Autónoma en lo al Consejo concierne, pero no al desempeño de sus funciones como órgano de RTVE, que excede a su calidad de representante de sus intereses en el seno de RTVE y no permite atribuirle unas competencias típicamente reservadas a la estructura orgánica interna del organismo.⁵⁴

53 Vide GRISOLIA, M y MACHITELA, C.: Il ruolo dell'ente regionali nell'organizzazione radio-telesiviva i sperieze e prospettive. Rev. Il Diritto delle RTV. ERI-RAI.1979.n° 34. Pág.119.

54 Cifrd. STC 10/82 citada; STC 154/89 de 5 octubre (BOE 7.11.89); STC 258/88 de 22 de Diciembre. (BOE 23.1.89)

B) COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

La composición de estos Consejos Territoriales confirma el carácter político de la participación que por ellos se quiere canalizar. Nombrados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad o por su Presidente, el número de miembros que componen estos Consejos oscila entre los nueve de las Comunidades de Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra, o Rioja y los 16 de Andalucía. El nombramiento se produce a propuesta de la Asamblea regional que, en la mayoría de los casos, sigue el sistema proporcional o de mayores restos, para su designación. Excepciones singulares son los criterios seguidos en Andalucía (los trece miembros de los que el Consejo se compone son distribuidos entre los grupos parlamentarios por razón de uno por cada fracción de diez Diputados; los tres miembros restantes distribuidos entre los grupos parlamentarios con fracciones superiores a veinticinco diputados) o Navarra (se dividirá el número de Parlamentarios de cada grupo por el cociente entero que resulte de dividir el total del número de miembros que integra la Cámara por el de componentes del Consejo Asesor. Los cocientes enteros resultantes serán los que determinen el número de miembros a designar por cada grupo).

En cualquier caso, habida cuenta de los escasos requisitos que se exigen para el nombramiento y el régimen de incompatibilidades de los consejeros, los Consejos Asesores territoriales de RTVE se integran por parlamentarios autonómicos, cargos públicos de la Administración autonómica o local o cargos orgánicos de los partidos políticos con representación parlamentaria. La realidad actual de su actuación no traduce el significativo grado de participación en los órganos territoriales de RTVE. que el Estatuto de la RTV pretendía, porque las relaciones con la estructura central del ente no se facilitan (el grado de exigencia que la norma estatutaria dispone para ello es insuficiente) y los Delegados territoriales apenas requieren la actuación de los Consejos.⁵⁵

En relación al funcionamiento de los Consejos Asesores territoriales de RTVE, en todas las leyes reguladoras se prevé la elección de un Presidente (y un Vicepresidente que le sustituye en casos de ausencia, enfermedad o vacante) entre los integrantes del órgano; a él corresponde convocar sus sesiones –bien por iniciativa propia o a petición de una tercera parte de los miembros–, presi-

⁵⁵ Ya en las sesiones parlamentarias de debate sobre la regulación de estos Consejos se advirtió este peligro si no se modificaba el texto del articulado dándole más fuerza a la presencia de los Consejos en la gestión regional de RTVE. (Interv.Sr.Riera DSCD.27.9.79.p. 2050).

dirlas con voto de calidad en las decisiones cuya votación así lo requiera y elevar al Consejo de Administración del Ente las recomendaciones adoptadas. El plazo de ejercicio del mandato del Presidente y Vicepresidente será de una año. El Consejo Asesor también elegirá un Secretario de entre sus miembros con las funciones propias de su cargo. A todas las reuniones del Consejo Asesor, asistirá el Delegado territorial del ente RTVE con voz pero sin voto.

En la Comunidad Balear se ha dictado incluso un Reglamento de ejecución y desarrollo de las normas relativas al funcionamiento del Consejo Asesor territorial de aquella Comunidad⁵⁶ en el que se enumeran y detallan las tareas del Presidente del Consejo, del Vicepresidente y del Secretario; los derechos y obligaciones de sus miembros; se establece la posibilidad de que el órgano asesor actúe en Pleno y en Comisiones, regulándose asimismo la forma de las convocatorias y el orden de las sesiones.

Mención especial merece el tratamiento que respecto a su financiación se da a estos Consejos. Como órganos de la estructura del ente estatal RTVE, parece que ha de corresponder a este organismo sufragar los gastos de su mantenimiento. Sin embargo, RTVE ha declinado tal responsabilidad entendiendo, desde la creación de los primeros Consejos, que corresponde a la respectiva Comunidad presupuestar con cargo a su erario el funcionamiento de los órganos que le sirven de representación; y así en las leyes más modernas reguladoras de tales Consejos se ha introducido un precepto que contempla tal extremo atribuyendo al Gobierno de la Comunidad la habilitación de presupuesto específico necesario para cubrir tales necesidades.

D) SU INSUFICIENCIA PARA ALCANZAR EL SIGNIFICATIVO GRADO DE PARTICIPACIÓN TERRITORIAL PREVISTO POR EL ESTATUTO.

A nuestro juicio, las previsiones teóricas reflejadas en el Estatuto y en las Leyes autonómicas reguladoras podrían dotar, en principio, al sistema en ellas diseñado de elementos de utilidad para articular un presencia participativa eficaz de los grupos políticos representantes de los intereses de las Comunidades Autónomas en la actividad del ente estatal de Radiotelevisión pública. En las dos instancias previstas: en la estructura central del ente, mediante las recomendaciones al Consejo de Administración establecidas en todas las leyes regula-

⁵⁶ Decreto del Gobierno Balear de 28.2.86. (BOCB de 6.3.86).

doras de los Consejos Asesores y mediante la incorporación a los Consejos Asesores de las Sociedades estatales del ente de sus designados en representación autonómica; y en la estructura territorial, por una estrecha relación del órgano asesor autonómico con el Delegado territorial. Sin embargo, en ninguno de ambos ámbitos de la estructura del ente ha podido progresar un auténtico tipo de intervención pública eficaz articulada mediante esta participación consultiva. Los Consejos Asesores se encuentran desasistidos desde la estructura central del ente porque no reciben la adecuada atención ni del Director general, ni del Consejo de Administración ni del propio Delegado territorial. No se les consulta en los momentos y formas adecuadas por lo que “tienen una sensación de falta de política desde los órganos rectores del ente”, según la queja de uno de los miembros de la Comisión Parlamentaria de Control de RTVE al Director general en una cuestión sobre estos Consejos.⁵⁷

En efecto, también en esta ocasión la excesiva politización partidista de los Consejos, que posiblemente haya derivado en una intencionada falta de voluntad para dotar de eficacia su funcionamiento, o, tal vez, la desconcentración de la actividad de RTV que ha traído consigo la puesta en marcha de los terceros canales autonómicos, (cosa que ya ha sucedido no sólo sin la intervención de RTVE, según posibilitaba el Estatuto,⁵⁸ sino en clara competencia con ella) ha debilitado notablemente la relación del organismo estatal de RTV con las Comunidades Autónomas. A la postre, éstas han pasado a estar interesadas sobre todo por sus propios entes radiotelevisivos, dejando como consecuencia apenas sin efecto las funciones de participación consultiva que, con tanta significación, quería específicamente atribuir el Estatuto de RTV a los Consejos Asesores territoriales.

1.3. LOS CONSEJOS ASESORES DE LOS ENTES AUTONÓMICOS GESTORES DEL TERCER CANAL. SINGULARIDAD DEL CASO MADRILEÑO.

Las normas reguladoras de los entes autonómicos de Radiotelevisión pública en las diversas regiones del Estado, siguiendo en su organización el modelo marcado por el Estatuto de RTV., mantienen el Consejo Asesor del ente

⁵⁷ Diputado Anasagasti.DSCD Comis.RTVE nº 476 de 30.5.89. Pág. 15599.

⁵⁸ Recordemos la Disposición Adicional 4a) del Estatuto RTV.que dice: En lo que respecta a TV., extendida la cobertura técnica de ambas cadenas a todo el territorio español, el Gobierno en los términos previstos en el art. 2º autorizará a RTVE a tomar las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento de un tercer canal regional para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma.

autonómico como uno de los órganos de la estructura de los entes respectivos, si bien ya no referido a cada una de las sociedades que se integren en el ente, sino con carácter único y afecto al conjunto orgánico.

Con mayor o menor precisión, estos Consejos Asesores son considerados por las leyes autonómicas de creación de los respectivos entes como órganos que tienen como misión *potenciar la participación de los diversos sectores sociales y culturales*⁵⁹ o *facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*,⁶⁰ o, más explícitamente, como órgano, a través del cual, *se canaliza la participación de los trabajadores y empresarios; corporaciones locales, Administración económica y usuarios de los servicios públicos de RTV*.⁶¹

Posiblemente, ante el fracaso de sus correspondientes en el organismo estatal (los Consejos Asesores de las sociedades de RTVE), las leyes autonómicas les han dedicado mayor atención y han incrementado su consideración respecto al grado de participación social a introducir en la organización de sus entes. Si no lo han previsto cualitativamente (en tanto que, siguiendo el modelo del Estatuto, son —en la mayor parte de los casos— órganos vinculados al requerimiento de los Consejos de Administración y a las competencias que éste tiene asignadas en materia de programación) sí lo han logrado cuantitativamente, dado que se incorporan a su composición representantes de Diputaciones provinciales, Ayuntamientos, Cabildos insulares, Universidades, Consejos Escolares, de Cultura, de Deportes, de Juventud, Sociedad de Amigos del País, medios de comunicación social regionales, profesionales de relevantes méritos, sindicatos, asociaciones profesionales, y representantes de consumidores y usuarios que están institucionalmente organizados, según los artículos que cada una de las leyes reguladoras dedican a la composición del Consejo Asesor.

Aún así, incorporada a las normas autonómicas esta positiva intención de considerar relevante una forma institucionalizada de participación consultiva, los Consejos Asesores de los entes autonómicos de RTV. todavía no han alcan-

59 Ley 13/84 de 30 de Julio de creación del ente público RTV Madrid. Exposición de Motivos.

60 Ley 7/84 de 4 de Julio de organización y control RTV Valenciana. Preámbulo.

61 Ley 8/87 de 0 de Diciembre de creación RTV Amdalucía. Exposición de Motivos. Sin ánimo exhaustivo, para completar la reseña añadimos también las referencias, en este sentido, de la Ley Vasca que considera al Consejo Asesor: instrumento capital de participación y medio fundamental de cooperación con nuestro propio sistema educativo, de fomento y difusión de la cultura vasca; o la ley murciana que lo caracteriza como vehículo fundamental de participación de todos los murcianos en la vida política, cultural y social de la Región.

zado, de hecho, la plenitud o el alto grado de la misión participativa que motivó su especial tratamiento legal, constatándose que, incluso, en algunos de estos organismos ya en pleno funcionamiento, todavía está pendiente la constitución de su Consejo Asesor⁶². Algún ejemplo notable hay, sin embargo, con apoyo en el cual cabe decir que esta consideración participativa ha sido llevada, al menos, a un desarrollo normativo coherente a su declaración de principios. Es el caso del Consejo de la Comunidad Autónoma de Madrid⁶³ por el que se regula la designación de miembros del Consejo Asesor del Ente público Radio Televisión de Madrid. La representación que se recoge en la norma es muy amplia, y puede inscribirse, absoluta y paradigmáticamente, dentro de los criterios que rigen este tipo de órganos en los sistemas comparados. Según artículo 2º del Decreto⁶⁴ el Consejo Asesor del ente incluye representantes de la

62 Sólo se han constituido los Consejos Asesores de los entes autonómicos de RTV en Cataluña; País Vasco; Andalucía y Madrid.

63 BOE nº 216 de 8 Septiembre de 1984. Decreto 26-6-84.

64 Art. 2º. Los miembros del Consejo Asesor serán designados de la siguiente forma:

- a) Seis designados por la Federación madrileña de Municipios.
- b) Cuatro designados por las Universidades de Madrid. Uno por cada uno de los órganos de Gobierno de la Complutense, Autónoma, Politécnica y de Alcalá de Henares.
- c) Uno designado por el Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid.
- d) Uno designado por el Círculo de Bellas Artes de Madrid.
- e) Uno designado por los Colegios Profesionales que lo ejercerán por período de seis meses con carácter rotativo, siguiendo el orden de antigüedad en la constitución de los distintos Colegios.
- f) Uno designado por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.
- g) Uno designado por el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.
- h) Uno designado por la Asociación de Usuarios de la Comunicación.
- i) Uno designado por la Asociación Española de Espectadores de TV.
- f) Uno designado por cada una de las siguientes Asociaciones, que lo ejercerán por períodos de seis meses, con carácter rotativo, siguiendo el orden antigüedad en la constitución: Asociación de Editores de Diarios (AEDE) y Asociación Nacional de Radiodifusión Privada.
- k) Uno designado por cada una de las entidades que lo ejercieran por periodos de seis meses, con carácter rotativo, siguiendo el orden de antigüedad en la constitución: Asociación de la Prensa de Madrid, Unión de Periodistas y Federación Nacional de Asociaciones de radio y televisión.
- l) Uno designado por cada una de las siguientes entidades, que lo ejercitarán por periodos de seis meses con carácter rotativo, siguiendo el orden de antigüedad: Federación de Comunicación, Espectáculos y Oficios Varios de UGT Madrid y Federación de Papel, Artes Gráficas y Medios de Comunicación Social de Madrid Región de CC.OO.
- m) Dos dentro de cada una de las Sociedades filiales del ente, designados por las secciones sindicales respectivas, de las Centrales más representativas, según criterios de proporcionalidad.
- n) Uno designado por cada una de las siguientes entidades: Unión Provincial de Madrid de la UGT.; Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.; Confederación de Empresarios Independientes de Madrid; dando cuenta de cada designación al Consejo de Relaciones Laborales de la Comunidad de Madrid.
- o) Uno designado por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.

Federación madrileña de Municipios, las Universidades de Madrid, del Ateneo Científico, Literario y Artístico y del Círculo de Bellas Artes de Madrid, de los Colegios Profesionales, del Consejo Escolar y del Consejo de la Juventud de la Comunidad Autónoma, de la Asociación de Usuarios de la Comunicación, de la Asociación Española de Espectadores de TV., de la Asociación de Editores de Diarios (AEDE) y de la Asociación Nacional de Radiodifusión Privada, de la Asociación de la Prensa de Madrid, Unión de Periodistas y Federación Nacional de Asociaciones de radio y televisión, de la patronal y Cámara de Comercio, de los sindicatos madrileños de la Comunicación y de los trabajadores de cada una de las sociedades del Ente

Como se observa, el órgano integra una amplia participación de diversas esferas de la realidad socio cultural de la Comunidad de Madrid, recogida así en este precepto del Decreto citado. Además, dicha norma completa el perfil del Consejo Asesor de la RTV de Madrid con la liberalización de la rígida dependencia de su actuación respecto del Consejo de Administración, al añadir, según su propio texto, la posibilidad de que este órgano consultivo emita, sin mediar requerimiento previo, cuantos informes dirigidos al Consejo de Administración considere pertinentes, permitiéndosele aprobar sus normas de funcionamiento interno, en las que podrá fijar un calendario de reuniones propio, no sometido, exclusiva y necesariamente, a la convocatoria del Consejo de Administración.⁶⁵

Esta forma de regular la participación social consultiva en la RTV pública –en la línea de la que configuran las normas de Derecho comparado que ya conocemos– nos permite comprobar cómo es posible institucionalizar para estos medios un cauce participativo distinto del estrictamente político que presentan los demás órganos de gestión y dirección de la Radiotelevisión pública.

Otra consideración nos podría llevar a analizar la eventual eficacia de estos órganos, entendiendo por eficacia su capacidad para lograr los objetivos que justifican su actuación: facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Y, en este sentido, cabe advertir que unos órganos tan concentrados de intereses diversos, constituidos como órganos de consulta y asesoramiento –con miembros de cualificación profesional relevan-

⁶⁵ Cfrd. Disposición Transitoria Iª del Decreto Comunidad de Madrid de 26.7.84. cit. que establece: “en tanto no se aprueben las normas de funcionamiento (del Consejo Asesor) corresponderá al Consejo de Administración la convocatoria de las reuniones del Consejo Asesor”.

te– y, al mismo tiempo, como elementos de integración representativa –con miembros con intereses específicos que defender–, pueden quedar hipertrofiados por la heterogénea extracción de sus miembros y por su diversidad funcional. Querer concentrar todo el ánimo participacionista en un sólo órgano que, además, se tipifica como consultivo –con lo que ello conlleva– resulta arriesgado; mejor sería, como hemos visto en otros modelos extranjeros, o como alguna corriente política pretendía introducir en el Estatuto en los debates parlamentarios de su elaboración,⁶⁶ separar ambas intenciones y dotar a los órganos consultivos con los miembros adecuados a esta función técnico-asesora e incluir en los órganos gestores, de dirección o de control, la participación social que demanda la democratización de una actividad pública de tanta trascendencia como es la Radiotelevisión.

III. CAMBIO POTENCIAL EN EL PANORAMA ACTUAL: LAS EXPECTATIVAS DEL NUEVO CONSEJO SUPERIOR DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES.

La participación ciudadana en la cuestión de los contenidos televisivos es débil y tiene escasos cauces de expresión. Así comienza la cuarta de las Conclusiones que el Informe de la Comisión Especial del Senado sobre contenidos televisivos⁶⁷ publicó en abril de 1995. Después de escuchar las comparencias en sesiones informativas de 28 expertos en comunicación social, el Informe reconoce, en relación al tema que nos ocupa, una obsolescencia de la actual normativa suficientemente probada ante el fracaso patente en su aplicación y recomienda la *reordenación jurídica del sector audiovisual*, en su conjunto, incluyendo especialmente un replanteamiento del modelo público de

⁶⁶ El Grupo de la minoría catalana pretendía introducir la participación territorial en el Consejo de Administración de RTVE. (Vide intervención del Diputado Sr. Roca Junyent. Diario Sesiones Congreso nº 34. (27.9.79) Pág. 2024. La proposición de Ley para el Estatuto de RTV presentado por el Grupo Comunista preveía un Consejo Rector –equivalente al actual Consejo de Administración– en el que se integraban representaciones de los trabajadores y de la audiencia, junto a los del Parlamento, el Gobierno y las Comunidades Autónomas. (art. 3 del Proyecto). Preveía también la constitución de Comités de Programas, uno para cada área de contenidos, compuestos por profesionales destacados y con funciones estrictamente consultivas. (Proposición de Ley presentada al Congreso el 6.11.78. ed. cit. Arts. 16 al 20).

⁶⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. nº 262.11,4,1995. Las Conclusiones, Recomendaciones y Propuestas a las que se hace referencia se incluyen a partir de la pág.76

Televisión al que, según el Informe, no debe renunciarse.⁶⁸ Propone, concreta y expresamente, la creación de una *autoridad independiente* –órgano que sirva de *caja de resonancia del malestar de la sociedad y de cauce de sus propuestas*– y la redefinición de un nuevo Estatuto de la radiotelevisión pública en el que *prevalezcan las funciones sociales, particularmente las que tienen relación con la educación, la cultura y la difusión de los valores consagrados por nuestra Constitución*. La definición como televisión pública ha de implicar una atención permanente e inexcusable a *la demanda de todos los públicos, cualquiera que sea su edad y condición, tanto de las audiencias mayoritarias como de las minoritarias*.⁶⁹

La participación ciudadana en la TV., concretamente en sus contenidos, es merecedora de especial atención en la cuarta de las Conclusiones del Informe a cuyo inicio textual de redacción ya se ha hecho alusión. Dos principios rectores deben inspirar esta acción participativa: uno, *que sea la participación ciudadana y no los poderes públicos, la que ponga límites a la libertad de creación*, y, dos, la necesaria existencia de las *asociaciones de usuarios* como elementos estructurales de la sociedad para una comunicación democrática. Estas asociaciones de usuarios se conciben en las Conclusiones del Informe del Senado como *cauce a las minorías que no pueden expresarse*, así como un contrapeso a *los grupos de presión* cuya acción incida sobre los medios, y en definitiva, como instrumentos que *contribuyan a la educación cívica*.⁷⁰ Consecuentemente con lo concluido, el Informe formula una Recomendación expresa dedicada a la *Promoción de la Participación Ciudadana*⁷¹ en la que se propone la elaboración de un *Código ético* de actuación de los medios, *consensuado por todos*, en referencia a la participación en su elaboración de empresarios, profesionales y usuarios, así como la concesión de facilidades para la creación de las asociaciones de

68 “*Tan perverso es que sólo exista un sistema de comunicación público como que sólo exista el privado. Ambos modelos deben existir pero exigiendo que no sean absolutamente iguales*”, señala el Informe. Pág. 70. BOCG Senado. cit. Este criterio sigue la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa dirigida a los Parlamentos nacionales de sus miembros sobre la su responsabilidad en materia de reforma democrática de la radiodifusión en la que expresamente se señala *L’ ideal serait que le paysage audiovisuel ait un caractere mixte et comprenne un secteur service public, un secteur commercial et une composante locales au regionale*. Recomendation 1147. DH-MM (91). Pág. 108. Sesión 22.4.91.

69 Informe cit. Recomendación 6.1.3 b). Pág. 77

70 Informe cit. Pág. 76

71 Recomendaciones y Propuestas. 6.2 PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA. Informe cit. Pág. 78.

usuarios a las que se le ha de otorgar *el reconocimiento público que merecen*. Finalmente recomienda el Informe *valorar la creación de la figura del ombudsman* en las respectivas cadenas de Televisión de manera que dentro del respeto a la libertad de empresa, actúan en defensa del telespectador, como un *servicio al usuario*.

El compromiso adquirido por la Comisión Especial sobre Contenidos Televisivos del Senado de *concretar los extremos* de las recomendaciones expuestas en el Informe originó la Propuesta de la Comisión⁷² de *creación de un Consejo Superior de medios audiovisuales* en cuya composición estuvieran representados los *varios poderes y sectores que concurren en el medio: audiencia, profesionales, políticos e industrias audiovisuales*. La propuesta de creación fué aprobada por el Senado, aunque no por la unanimidad que se esperaba desde la Comisión⁷³ y según su contenido, el Consejo se instituye como una *autoridad independiente*, como una *instancia mediadora*⁷⁴ entre los intereses de la industria audiovisual y los intereses socioculturales.⁷⁵ Además de estas referencias, la Propuesta incide explícitamente en la indiscutible necesidad de una participa-

72 Propuesta publicada en el BOCG Senado de 13 de Noviembre de 1995

73 El grupo Parlamentario Mixto- IU, votó en contra. El Diputado Sr. Martínez Sevilla entre otras razones que justificaron el voto en contra del grupo del que era portavoz argumentó: "Otro aspecto al que me proponga responder es el de quienes participan en este Consejo, en definitiva, quienes tienen acceso al mismo. Desde nuestro punto de vista, la participación política y ciudadana es imprescindible, pero hay que tener cuidado, naturalmente en cómo se hace esta participación. La solución de un consejo de sabios, de doctos jubilados, desde nuestro punto de vista, no es ni con mucho la mejor. Desde nuestro punto de vista, la composición de un consejo de estas características tiene que tener representantes de los partidos políticos, de las asociaciones sindicales y profesionales, representantes de los oyentes, de los videntes, en definitiva, de los usuarios de los medios de comunicación y de otras entidades de derecho público que puedan velar por el adecuado cumplimiento de estos fines, como pueden ser universidades y otras de análoga naturaleza. Una extracción plural que garantice que no haya lobbies de presión que puedan interponerse de por medio, que defiendan por tanto la pluralidad que supone la sociedad de partidos y además, que defiendan la vertebración y la estructuración de una sociedad amplia, diversa, plural y diversificada que debe estar presente en estos Consejos de la comunicación o consejos audiovisuales. Frente a esto nos encontramos con unas competencias de vigilancia y control que desde nuestro punto de vista, son cantos de cisne, no son más, de alguna manera que cantos al sol". DSS nº 96/15.11.95. Pág. 5009.

La propuesta de crear esta Comisión se aprobó en el Pleno del Senado de 15.11.1995 por 235 votos a favor y 3 en contra.

74 Dice la propuesta textualmente: "El Consejo debe establecerse con un ámbito que pueda tomar decisiones propias sin subordinarse a los partidos políticos ni a la Administración ni al Gobierno, sino propiciar la intermediación entre las instituciones políticas y el sistema audiovisual, por una parte, y, por otra, entre éste y la sociedad y los derechos ciudadanos". BOCG Senado cit. pág. 2

75 "La participación ciudadana –señala la Propuesta– es un valor vulnerable que no debe quedar marginado por los intereses económicos". Ibidem. pág. 2

ción social en la actividad y así lo muestra en la relación de funciones que atribuye al Consejo al que requiere, entre otras, la de *recoger las demandas y quejas de los telespectadores y mantener una relación constante y fluida con distintos sectores de la sociedad civil* y, sobre todo, en su estructura y composición: *Siendo fundamental la relación entre el Consejo y los telespectadores, –dice el texto de la propuesta– sería conveniente la existencia -constituida a instancias o por iniciativa del propio Consejo- de una **Junta de Asociados** o de un Servicio al Telespectador, ampliamente representativo de las distintas instituciones y sectores de la sociedad civil. En cualquier caso, el Consejo debería estudiar y decidir de qué forma establece e institucionaliza su relación con la sociedad.*⁷⁶ Estas son las expectativas. La participación social en la radiotelevisión⁷⁷ nuevamente está en el diseño teórico del órgano superior que va a constituirse como *autoridad* en el ámbito de la radiotelevisión, no sólo en la esfera privada de gestión, sino en la pública. Según la propuesta aprobada en el Senado, el Consejo deberá dedicar una atención especial a la *pluralidad y objetividad informativas y el cumplimiento de las funciones sociales que debe realizar la televisión pública.*⁷⁸ El desarrollo legislativo de esta nueva situación y sobre todo la eficacia de su aplicación darán la medida del cumplimiento de lo exigido por garantía constitucional en orden a la participación social en la comunicación, y en especial en la comunicación audiovisual.

Antonio Montoro Fraguas
Universidad de Murcia

76 Ibidem Pág. 3

77 “El Consejo Superior de los medios audiovisuales extiende su competencia tanto a la Radio como a la TV. Entendemos que el ámbito de actuación del Consejo no debe reducirse a la TV. Centrarse sólo en la TV. es cerrar los ojos a todo lo que está interrelacionado con ello y que ahora mismo es el mundo de la comunicación... No está demás dejar dicho, antes de que se apruebe este documento que todo lo que en él se dice no se predica solamente de la Televisión, cualquiera que sea el medio utilizado para el transporte de su señal, sino también de la radiodifusión y de cualquiera de los soportes de audio y vídeo a través de los que los diferentes autores ponen en el mercado sus creaciones”. Intervenciones de los Senadores Martínez Sevilla y Ardaiaz Egúés en el debate de la propuesta e creación del Consejo. DSS nº96 cit. Pgs. 5009 y 5014.

78 Apado. d) (En relación con el sistema público de Televisión), del epígrafe 2 (Competencias del Consejo) de la propuesta aprobada por el Senado. BOCG DSS nº342 cit. Pág 3