

MEDIOS QUE SIRVAN AL PÚBLICO

MANUEL FERNÁNDEZ AREAL Y MANUEL MARTÍN ALGARRA
CATEDRÁTICO EMÉRITO DE PERIODISMO. PROFESOR TITULAR DE PERIODISMO. UNIVERSIDAD DE VIGO

Resumen

Existe gran confusión sobre lo que haya de entenderse por "servicio público" en materia de Comunicación social. En términos generales, el público suele apreciar como tal servicio el caracterizado por una disposición generalizada a favor del público, la facilidad de acceso a ellos, su gratuidad, el que favorezcan la defensa de los derechos del ciudadano, u otros criterios semejantes. Pero una cosa es que los medios, sean de propiedad pública o privada, respondan a los intereses reales del público y otra que el Estado se atribuya en exclusiva su propiedad y su gestión so capa de intereses generales, no siempre bien garantizados. Una concepción estatista del servicio público se mantiene todavía hoy, más o menos solapadamente, en países en los que el Estado trata de justificar su monopolio informativo o, al menos, la obligatoriedad de difundir los mensajes que el gobierno impone.

Abstract

There is much confusion about how the term "public service" should be understood in the field of social communication. In broad terms the public at large usually understands it to be a service of easy access, free of charge and generally conducive to the public interest and the defence of citizens' rights, or characterised by other similar criteria. But it is one thing for the media, whether public or private, to respond to the real interests of the public, and quite another for the state to arrogate to itself the exclusive ownership thereof, on the pretext of protecting general interests that are in fact not always safeguarded. A statist conception of the public service is still upheld today, more or less surreptitiously, in countries where the state tries to justify its news monopoly or, at least, the obligation of broadcasting the messages imposed by the government.

INTRODUCCIÓN

El concepto de "lo público" no es unívoco (Price, 1992: 20-22). Pueden entenderse cosas diversas, o al menos aspectos diversos de las cosas al utilizar esa palabra. Por una parte, "lo público" puede entenderse como aquello que está al acceso de todos: eso son los lugares públicos, como las plazas o las calles de nuestras ciudades, las cabinas de teléfonos, los bares y restaurantes, etc. En este sentido lo público se contrapone a lo de acceso restringido como puede ser el propio hogar, al que sólo tienen acceso aquellos a quienes uno invita a entrar.

Sin embargo, también podemos referirnos a "lo público" para designar lo que, a pesar de no ser de acceso libre para cualquiera, sin embargo se ocupa de cuestiones que afectan o interesan a todos, a cuestiones relacionadas con el bien común. Tal sería el caso, por ejemplo, de las instalaciones del Complejo de la Moncloa, que son obviamente públicas, pero cuyo acceso está, como es natural, restringido a determinadas personas.

Estos dos usos del concepto de "lo público" —como algo de acceso común o como algo de interés común— sirven para aclarar la cierta oscuridad con que en los últimos tiempos, políticos, legisladores y estudiosos se enfrentan al concepto de servicio público, y específicamente al de televisión como servicio público.

De alguna manera se podría decir que al hablar de la televisión pública, de la crisis del modelo actual en todo el mundo y de la necesidad de nuevos paradigmas para configurar ese servicio en sociedades que se ven abocadas a superar el *welfare state*, se da una confusión, explicable pero no razonable, entre la comunicación como proceso social y cultural, de superación de las diferencias individuales, de comunión y de integración social (que cabe netamente en la idea de servicio público como lo referido al bien común: en este caso la construcción de la sociedad, la convivencia y la paz), y la comunicación como proceso tecnológico que busca la puesta en contacto físico de lugares y personas lejanas entre sí. Este concepto de comunicación como contacto (Martín Algarra, 2003) es lo que también se denomina telecomunicaciones y tiene una vertiente eminentemente tecnológica que hace referencia a la idea de servicio público como acceso universal.

La comunicación como integración social y la comunicación como contacto tecnológico no son, como es obvio, realidades completamente ajenas. La segunda es en muchas ocasiones condición necesaria de la primera, pero no siempre que se habla de telecomunicaciones se está hablando necesariamente también de comunicación en el sentido cultural del término. Por eso, al tratar del concepto de servicio público de comunicación es fácil caer en la maraña terminológica y conceptual de la comunicación como contacto (telecomunicación) y la comunicación como integración (comunicación propiamente dicha).

Se da la circunstancia de que el desarrollo del concepto de servicio público referido a las telecomunicaciones está desarrollado más y con mayor precisión conceptual que el referido a la comunicación como elemento cultural. Esto se explica en buena medida porque la consideración meramente tecnológica de la comunicación ha sido la principal apoyatura que los Estados han tenido hasta hace unos años para justificar la consideración de servicio público esencial a ese sector de la actividad industrial y económica, y por añadidura, a su ramalazo cultural en forma de radio y televisión.

El hecho de que en toda Europa, hasta fechas muy recientes, la telefonía, la televisión, y en muchos países también la radio, fueran de titularidad exclusivamente estatal y que aún hoy en día estén sometidas a unos controles y limitaciones difícilmente explicables con criterios meramente tecnológicos, es una muestra de que la idea de "servicio público" aplicado a la comunicación, en realidad sólo ha tenido justificación sólida mientras la tecnología no ha sido capaz de solventar un problema real en un sector estratégico como el de las telecomunicaciones: la escasez del espectro radioeléctrico. Pero, como es sabido, eso ya no es un problema. En primer lugar porque hay otros modos de transmisión física de las señales (el cable, por ejemplo, que además, con el avance de la investigación, ha permitido incrementar la capacidad de gestionar simultáneamente señales distintas hasta dimensiones insospechadas); y en segundo lugar porque los procesos de digitalización han conseguido, por una parte, lo que podía parecer un imposible metafísico: "ensanchar" el espacio radioeléctrico multiplicando así el número de frecuencias asignables; y por otra incrementar las posibilidades de transmisión de señales también a través de redes físicas ya existentes o de nueva creación.

LA TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA LIBERTAD DE COMUNICACIÓN

El resultado natural de este proceso de desarrollo tecnológico ha sido el crecimiento de un sector económico que hasta ahora estaba en manos de los estados, y con ello, el incremento de las posibilidades no sólo de las telecomunicaciones (esto es, de la comunicación entendida como mero contacto) sino también de las posibilidades —no necesariamente de la realidad— de la comunicación entendida como proceso de superación de las diferencias individuales, de integración social, como realidad cultural posibilitada por las nuevas puertas abiertas por la tecnología.

Las razones que durante años han justificado el monopolio de las telecomunicaciones por parte de los estados se han deshecho ante el desarrollo tecnológico como la mantequilla al fuego. La tecnología siempre ha jugado en la historia de la comunicación en favor de la libertad y, por más que se aferren los poderes a su capacidad controladora, desde la invención de la imprenta no ha habido ninguna barrera puesta desde el poder a la libertad de comunicación que no haya caído antes o después. No excluye esto que también las tecnologías de la comunicación puedan usarse —y se hayan usado— para el control y para la desintegración social, pero el saber e ingenio humanos llevan insertos en su origen la naturaleza social del hombre, y también en esos casos las barreras han caído.

Perdida la "excusa tecnológica" para el control de las telecomunicaciones por parte de los estados, aparece en toda su crudeza el verdadero problema del servicio público de televisión y radio: ya nada justifica la existencia de monopolios de radio y televisión en manos estatales. ¿Hay alguna razón que justifique, no ya la existencia del monopolio, sino la misma presencia del Estado como promotor de emisiones de radio y televisión? ¿Tiene el Estado algún papel que jugar en el control, vigilancia, de los contenidos de los medios de comunicación? ¿Por qué? ¿Qué puede hacer o garantizar el Estado en el funcionamiento de la radio y la televisión que los operadores, regulados por las leyes de la libre competencia, no puedan ofrecer al público?

Éstas son las preguntas que hay que responder para justificar si es razonable o necesaria la existencia de emisoras públicas de radio y televisión, así como el papel que el Estado debe jugar, no ya como regulador o árbitro del desarrollo de las telecomunicaciones, sino como garante o prestador de servicios públicos a través de la radio y la televisión.

Para entender la diversidad de opiniones sobre si la televisión o la radio pueden y deben ser "servicio público" —en el caso de los diarios, las opiniones hace ya muchos años que son más matizadas— habría que empezar por señalar cuál es el concepto técnico de servicio público y qué es lo que generalmente entiende el ciudadano, al margen de tecnicismos jurídicos, por tal servicio público.

Es estadísticamente demostrable que a casi nadie repugna que la Policía, por ejemplo, sea un servicio público, aun cuando haya evolucionado la percepción del ciudadano que por policía, y especialmente en cuanto a la seguridad pública, ya no se representa unívocamente a quien cobra un sueldo del estado por guardar edificios públicos, y admite la existencia de policías particulares y escoltas privados encargados de la seguridad de cargos públicos.

¿Qué es lo que ha ocurrido para que sectores de actividad considerados de competencia estatal, en ocasiones con exclusividad absoluta, como la Defensa, la Seguridad, la Justicia, etc., sean atribuibles, en ocasiones y sin escándalo, a personas físicas o jurídicas privadas?

¿Es identificable servicio público con titularidad pública o estatal o de entes autonómicos de un Estado? O, dicho de otro modo, ¿qué es lo que caracteriza a una actividad cualquiera para que haya de ser concebida como servicio público: el que dependa directamente del Estado, el que esté a disposición del público, el que el público pueda beneficiarse de ella en cualquier caso? Y, ¿qué ventajas e inconvenientes en su caso tiene el que el Estado declare una actividad como de servicio público? ¿Pueden existir sectores de la vida en comunidad sociopolítica que sirvan al público y no sean servicio público?; ¿qué supone la declaración por parte del Estado de servicio público de una actividad determinada, qué privilegios comporta su ejercicio, qué atribuye o sustrae a la posible concurrencia privada?

EL ESTATALISMO, GRAN ENEMIGO DE LA LIBERTAD

Quizá, con el paso del tiempo y por influjo notable de ciertas corrientes estatistas que atribuyen al Estado prácticamente toda la actividad pública, como si público significase estatal, el concepto de servicio público pasó de denominar y significar una actividad hecha de cara a la sociedad, —a un público más o menos amplio, independientemente de quien lo prestase—, a cobijar todas esas actividades aunque atribuibles por naturaleza al Estado, sin perjuicio, en algunos casos, de que el Estado pudiese encomendar su gestión a particulares o a terceros en general y siempre según instrucciones diseñadas por el Estado mismo, por tratarse de algo que se cede temporalmente o sin límite de tiempo a quienes se comprometen a ejercer la actividad en la forma y con las condiciones que el Estado señala.

Bastaría recordar, por ejemplo, la concepción fascista de la sociedad (para Mussolini todo está en el Estado y no hay nada fuera del Estado) o la marxista, para comprender a qué tergiversaciones de la realidad se puede llegar cuando se enfoca la sociedad, no desde su naturaleza misma de agrupación de familias e individuos con derechos y obligaciones, sino como agregado de seres bajo el dominio del Estado, que será entonces no el encargado de gestionar fines colectivos, sino de ejercer un poder omnímodo independientemente del bienestar de cada ciudadano que, por cierto, no es concebido como ciudadano, sino como súbdito. Lo importante, para una mentalidad estatista, no es la persona, dotada de derechos inalienables y con una contrapartida de deberes exigibles, sino el Estado, superestructura dominadora que, en posesión totalizadora de la verdad, sabe lo que hay que hacer y cómo.

El que el Estado necesite de bienes propios para atender a las necesidades comunes no justifica que monopolice toda la actividad ciudadana y menos que restrinja de tal manera esa actividad de forma que impida el normal ejercicio de los derechos de la persona.

Entendemos que se mantiene aún hoy la confusión, no meramente terminológica, entre bienes de *servicio público*, *de uso público* o *de dominio público*. La clásica y para algunos superada distinción entre bienes que son propiedad del Estado y que, lógicamente, deberían estar al servicio del ciudadano, es decir, prestar un auténtico servicio público; otros que son de uso público, es decir, que cualquier ciudadano puede disfrutar de ellos, sean o no de titularidad estatal, y los que, independientemente de a quien pertenezca su propiedad, subvienen necesidades del público, es decir, desempeñan un auténtico servicio al público, no es suficientemente comprendida por no pocos de los que estudian el fenómeno de los medios de comunicación social actuales, considerados en cuanto bienes puestos a disposición del público, es más, como soporte de mensajes dirigidos a un público, sea cual fuere su extensión, que, si no reacciona positivamente, si rechaza el producto, hace que el producto mismo desaparezca, en cuanto que los medios de comunicación dependen inexorablemente de su público y no se conciben salvo casos de mantenimiento en una existencia artificial, con ayudas externas que vician el proceso mismo comunicativo, tales las subvenciones del Estado independientes de la venta real, la difusión de diarios sin la respuesta de adhesión de personas que desean leer o ver u oír un diario, una emisora de televisión o una de radio, por ejemplo¹.

EL PÚBLICO COMO SELECTOR

Y, sin embargo, el público, esos destinatarios de los medios de comunicación social o masiva, cada día más activos, con mayor capacidad y posibilidades de intervención directa en el proceso comunicativo, está dotado de un innato olfato prudencial que le hace distinguir certeramente

¹ Puede verse, sobre las relaciones público-medio y el papel decisivo de la intervención del público en el proceso informativo. Fernández Areal, M. (1992): *El público como sujeto activo en la producción de mensajes informativos*. Santa Cruz de Tenerife: Secretariado de publicaciones de la Universidad de La Laguna.

cuándo un medio supuestamente de servicio público, le sirve, le presta un auténtico servicio público y cuando no, sea cual sea su origen y titularidad.

Sirva como punto de referencia, a estos efectos, lo que ciudadanos de diversos países de Europa contestaban en 1997 a las preguntas significativas de una gran encuesta propuesta por la Comisión Europea:

Para un 43 por ciento de los encuestados, la característica definitoria de un servicio para poder ser apellidado "público" es que sirva al interés general, es decir, que sirva a todos. Para el 30 por ciento, lo que caracteriza o debiera caracterizar a un servicio como público es su accesibilidad, que todos y cada uno de los ciudadanos puedan acceder a él; el que se trate de una prestación que el estado garantiza es la característica que le parece definitoria de su carácter de público a sólo un 11 por ciento, mientras que para el 9 por ciento, lo propio de un servicio público es que no cueste dinero (Comisión Europea, abril de 1997).

Sírvanos de orientación la opinión de ese 43 por ciento de los encuestados (sólo un siete por ciento del total declararon no saber o no querer contestar), para ratificarnos en lo dicho por uno de nosotros en 1998, un año después de la encuesta citada, al plantearnos el tema de fondo de si la Información, como sistema que responde a ese derecho constitucionalmente protegido por el artículo 20 de nuestra Constitución, (derecho a una información veraz, entre otros que integran lo que globalmente podríamos definir como derecho a la comunicación) es o ha de ser servicio público y qué se entienda o haya de entenderse por tal (Fernández Areal, 1998: 107-111).

Lo que el ciudadano espera de los medios es fundamentalmente información, noticias, y también comentarios, opinión, espectáculo, en el caso especialmente de la televisión. Todo ello forma parte de lo que entendemos por comunicación social soportada por medios más o menos masivos de difusión de noticias, ideas, doctrinas, opiniones, etc.

En tal sentido, al ciudadano que espera noticias, relatos de hechos ciertos —que eso es la información— hay que darle esa verdad a la que tiene derecho, un derecho propio de su personalidad humana y como tal recogido en las constituciones de todos los países civilizados del mundo; otra cosa es que ese derecho sea, no solo reconocido y protegido constitucionalmente, sino exigible en la práctica, que el ciudadano, ante la evidente tergiversación de la verdad por el propio Estado o por quienes le están sometiendo, desconozca el derecho, lo que ocurre con excesiva frecuencia.

Si el servicio público, aplicado a la Información, se entiende como una actividad que sólo al Estado corresponde y que el Estado puede delegar, en algunos casos, reservándose prerrogativas incompatibles con la libertad específica de las tareas informativas, propiamente no estaremos en el caso de un servicio al público, que es lo que la mayoría de los ciudadanos europeos entienden por servicio público, aquel que integra tareas que el Estado desempeña en lugar y en beneficio del ciudadano, bien porque solamente él- el Estado- está en condiciones de desempeñarlo con garantías de eficacia o porque, al no existir quienes quieran desempeñar esas tareas, se vea en la necesidad

de acometerlas el propio Estado, como representante y gestor de los intereses de los ciudadanos, nunca como prepotente dueño absoluto de un campo cualquiera de la actividad humana.

En nuestro país, bien se puede afirmar que la tradición de atribuir al Estado- más bien de atribuírselos el Estado mismo- como servicio público toda una serie de actividades que son de iniciativa privada claramente, viene de lejos. Pero, y a pesar de la corriente democratizadora que en política lleva a reconocer, proteger, defender y aun estimular los derechos de los ciudadanos, es igualmente constatable que esa nefasta atracción y postura estatalista en los más diversos campos de la actividad humana no se ha interrumpido, al menos en España, si bien, en ocasiones, se disfraza bajo la fronda de la hojarasca leguleya pseudojurídica, con retórica dieciochesca, que no consigue tapar las verdaderas intenciones del Estado: quedarse con el control de funciones que son del ciudadano, como en el caso de la información.

UNA SITUACIÓN ANÓMALA

Resulta desconcertante, por ejemplo, que todavía en 1980, el Estatuto de radiotelevisión- ley no derogada hasta la fecha- defina la radiodifusión como "servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado". Pero más desconcertante resulta todavía que, con apoyo en dicha ley trasnochada y en la de 3 de marzo de 1988, de televisiones privadas, la ley 6/1999 del Audiovisual de Galicia, aprobada por unanimidad en el Parlamento gallego, establezca en su artículo 7º nada menos que lo siguiente: "Las entidades que presten servicios de difusión de información por radio, por televisión o por otros soportes tecnológicos en Galicia, están obligadas a difundir gratuitamente y con indicación de su origen comunicados o declaraciones por razones de interés público."

El precedente habría que buscarlo, más que en las leyes de 1988 y 1999, expresamente citadas por la ley elaborada por el Parlamento gallego, en la ley Fraga de Prensa de 1966 y aun en la ley Serrano Suñer de 1938, ya que esta última, en su artículo primero, atribuía al Estado "la organización, vigilancia y control de la institución nacional de la Prensa periódica".

La verdad es que el tímido sesgo de apertura inaugurado con la ley Fraga de 1966 fue pronto apagado por disposiciones complementarias que vinieron a disminuir y en ocasiones coartar la corriente liberalizadora inicial, sin olvidar que el propio creador y ejecutor de la ley utilizó los mecanismos represores que aparecían en ella, más o menos suavizados en la terminología más formalmente semejante a la democrática, con excesiva abundancia.

Lo que uno de nosotros ha denominado "la larga estela de la ley de 1966" permanece todavía hoy, a pesar de la Constitución democrática vigente, y produce rebrotes de estatismo como el citado de la ley 6/1999 del Parlamento gallego (Fernández Areal, 2002: 433-445).

Iniciado el tercer milenio, la influencia perniciosa de esa ley que, en su día, se presentó como auténticamente liberalizadora y que sirvió para el cierre definitivo de diarios y editoriales, se mani-

fiesta en textos legales y, sobre todo, en la actitud preponderante de gobiernos de diverso cuño que, si bien los partidos políticos democráticos que los nutrieron, se manifestaron como enemigos de la identificación "servicio público- dominio absoluto gubernamental", al llegar al poder siguieron con la inercia del control político antidemocrático de la televisión pública y las emisoras de radio públicas, así como con la práctica de las presiones sobre los diarios de propiedad privada.

Buena prueba de la comodidad política que a los gobiernos, tanto de UCD, como del PSOE, como del PP, ha producido y beneficiado esa inercia estatalizadora es que, hasta la fecha, a nadie se le ha ocurrido revisar y reformar la definición legal del servicio de radiotelevisión como de un "servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado". Es decir, desde 1980, en plena democracia, a todos los partidos que han accedido al Poder les ha parecido democrático y normal que sea propiedad estatal una actividad que en ningún país verdaderamente democrático se duda que sea o pueda ser de propiedad privada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Europea (1997): X. *La opinión de los europeos sobre los servicios públicos*, abril 1997.
- Fernández Areal, M. (1998): *La estructura democrática de la Información*, Pontevedra: Diputación de, Pontevedra.
 - (2002): "Significado y alcance de la ley Fraga", en Almuiña, C. y Sotillos, E. (coords): *Del periódico a la sociedad de la Información*, tomo I, Madrid: Sociedad Estatal España Nuevo Milenio.
- Martín Algarra, M. (2003): *Teoría de la comunicación: Una propuesta*, Madrid: Tecnos.
- Price, V. (1992): *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, Barcelona: Paidós.