

COMUNICACIÓN Y SERVICIO PÚBLICO (UNA APROXIMACIÓN INTERDISCIPLINAR)

Por JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO. SU CONEXIÓN CON EL INTERÉS GENERAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.—III. COMUNICACIÓN DE INTERÉS GENERAL Y COMUNICACIÓN SIN INTERÉS GENERAL.—IV. SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMUNICACIÓN.—V. LOS USUARIOS-RECEPTORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMUNICACIÓN.—VI. COMUNICACIÓN, PODER POLÍTICO Y SERVICIO PÚBLICO.—VII. LA PERSUASIÓN DE LOS MEDIOS. MANIPULACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMUNICACIÓN.—VIII. UNA NUEVA ERA: INTERNET.—IX. CONCLUSIONES (DESDE LA PROVISIONALIDAD).

I. INTRODUCCIÓN

El hombre, ser social por naturaleza, interactúa con sus congéneres a través de las diversas formas de comunicación. El fenómeno de la comunicación humana es tan antiguo como el propio ser humano. Los medios de comunicación social sirven a esta necesidad comunicativa global que se produce en el seno de una sociedad. Se encuentra hoy fuera de toda duda el importante rol que tales medios juegan en la vida social y política actual, y ello desde diversos puntos de vista. La generación de un contexto en el que se produce la interacción humana y la influencia en las propias pautas de comportamiento individual y colectivo dan buena muestra del trascendente papel jugado por dichos medios. La socialización del ser humano tiene su causa en múltiples factores, entre los que no resultan nada desdeñables los que se hallan conectados a la labor de los mass-media. La homogeneización que se produce adquiere en algunos aspectos dimensiones mundiales. En este sentido, Raymond Aron señala que los medios de comunicación de masas hacen «participar a una fracción creciente de la población en las mismas diversiones y en la misma cultura» (1). Pue-

(1) RAYMOND ARON: *Estudios políticos*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1997, pág. 17.

den hacerse diversos juicios de valor sobre ello, pero en modo alguno podrían cambiar esta realidad.

De igual forma, la adopción de medidas políticas a veces responde a las exigencias que proceden de estos medios o, en otras ocasiones, son iniciativas pensadas en su repercusión en los mismos. Los diversos partidos políticos basan sus estrategias en tratar de movilizar al ciudadano-elector a su favor a través de un voto que agregado a los restantes les otorgue la mayoría parlamentario-gubernamental. Estas pautas de actuación, articuladas a veces en torno a ficciones y a imaginarios sociales, se perciben evidentemente con mayor intensidad en campaña electoral. El clásico instrumento que trata de convencer a los votantes, el mitin, sólo sirve para llegar a una pequeña parte del electorado. Quienes llegan realmente a la práctica totalidad del mismo son los medios de comunicación, que en función de las circunstancias y del sesgo ideológico (o el mero interés mercantil o personal) de sus directivos podrán matizar la información en uno u otro sentido para generar lecturas favorables a alguna de las opciones políticas en liza. Se producen, de este modo, unos flujos recíprocos y retroalimentados entre los medios de comunicación y los actores políticos que hay que tener muy en cuenta para conocer las variables explicativas de la praxis del poder. La actuación de dichos actores varía en función de la presencia o no de los medios, además de negociarse la información que se le va a dar, llegando, incluso, a hacerse montajes que no responden a la realidad.

El Estado Democrático basa parte de la eficacia de su funcionamiento en la opinión pública, cuya construcción es también deudora de los medios de comunicación. Sólo una ciudadanía bien informada puede tomar decisiones con conocimiento de causa que, en principio, serán las mejores para la comunidad. O por lo menos serán las decisiones que quiere la mayoría, y si esta mayoría ha obrado libremente, el juego democrático impone de manera aplastante sus reglas. Las libertades de expresión e información (contenidas en el artículo 20 de la Constitución española) no son sólo derechos fundamentales de cada persona, sino que también significan el reconocimiento y garantía de la opinión pública libre, valor esencial del Estado Democrático, estando, por ello, estas libertades dotadas de una eficacia que trasciende a la que es común y propia de los demás derechos fundamentales.

En este mismo orden de consideraciones cabe apuntar que el Parlamento encuentra dosis de legitimidad en el debate que en su seno se produce ante los medios de comunicación social. No se trata de convencer al adversario político en la Cámara ni de remover sus posiciones para conseguir el voto favorable a la tesis defendida en el hemiciclo. El debate y la dialéctica en este caso tienen sentido por sí mismas y no porque busquen llegar a posiciones consensuadas y/o paccionadas. La democracia consociativa es una opción adecuada para ciertos momentos históricos, pero no hay que tratar de convertirla en la referencia a seguir. El debate que se produce en el Parlamento sirve para ser captado por los mass-media y difundido a través de ellos a la opinión pública, que encontrará, así, elementos para su conformación.

Esta relevancia de los medios de comunicación, que sólo en parte se acaba de apuntar, hace surgir la relación con la idea de servicio público y con la de interés general que se conecta a la misma, a lo cual pasamos a referirnos. Pero hay que dejar ya dicho que gran parte de los análisis que se han hecho sobre este tipo de cuestiones deben ser reconstruidos, aunque quizá no redefinidos, por mor de las exigencias del mundo digital en el que nos hallamos totalmente inmersos. En este sentido podemos citar a Escobar de la Serna cuando afirma con rotundidad que «las tecnologías de la información y las comunicaciones están generando en todo el mundo una nueva revolución industrial que ya puede considerarse tan importante y profunda como sus predecesoras» (2). Por su parte, el advenimiento de la era tecnológica ha permitido a Frosini hablar de «mutación antropológica» (3).

II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO. SU CONEXIÓN CON EL INTERÉS GENERAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La importancia de algunas actividades que se producen en el seno de la sociedad da lugar a que el Estado asuma la titularidad de las mismas, que se consideran que son de interés general. Aparece, así, la noción de servicio público, que conlleva el control por parte del Estado de la actividad que merece tal calificación jurídica por reputarse de interés general (4), al margen de los condicionamientos técnicos que pueda tener. La aparición de esta figura hay que buscarla en el Estado liberal del siglo XIX, que, a pesar del abstencionismo que predica su máxima «laissez faire, laissez passer», dio origen a semejante institución con un fin de garantista respecto a los particulares. El paso del Estado Liberal al Estado Social, por mor de las mutaciones sociales y económicas que comienzan en la primera posguerra, dio lugar a un considerable aumento del intervencionismo estatal, que también se deja sentir en lo que ahora nos ocupa, ampliándose las prestaciones de todo tipo. Una de las técnicas usadas de manera continua para garantizar estas prestaciones a particulares es la del servicio público. Hoy en día, en España prima una noción subjetiva de servicio públi-

(2) LUIS ESCOBAR DE LA SERNA: «Las libertades informativas en la nueva sociedad de la información», en LUIS ESCOBAR DE LA SERNA (editor): *Sociedad, Información y Constitución*, Universitas, Madrid, 1999, pág. 52.

(3) VITTORIO FROSINI: «Los derechos humanos en la era tecnológica», en ANTONIO-ENRIQUE PÉREZ LUÑO (coord.): *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Marcial Ponsa, Madrid, 1996, pág. 88.

(4) Las referencias al interés general son continuas en un muy diverso tipo de cuestiones. Refiriéndonos sólo al caso español y al nivel constitucional podemos citar, a título de ejemplo, el derecho de fundación «para fines de interés general» (artículo 34.1 de la Constitución); promoción de los poderes públicos de la ciencia y de la investigación científica y técnica «en beneficio del interés general» (artículo 44.2 de la misma norma); regulación de la «utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículo 47 *ibidem*); subordinación de toda la riqueza del país en sus distintas formas y cualquiera que sea su titularidad al interés general (artículo 128.1 *ibidem*); etc.

co, «según la cual para que una actividad se pueda considerar servicio público es necesaria su previa *publicatio*, es decir, la transferencia formal mediante ley de su titularidad a una Administración pública» (5).

La precisión de la idea de interés general que está detrás de la de servicio público es ciertamente difícil dada la heterogeneidad de formulaciones que ha sufrido y «la radicación de su fuerza más en la capacidad de desempeño de una función en la vida política y social a través de la evocación, que en la cristalización conceptual de un significado» (6). Es una idea abstracta y formal que se predica de un bien jurídico protegido por parte del poder público. De este modo, se trata de satisfacer necesidades colectivas, afectando, por ello y de forma positiva, al común de los ciudadanos que integran la comunidad política. El interés general es un interés público en tanto en cuanto sobrepasa la esfera de privacidad del individuo y repercute en el conjunto de la comunidad (7). Adquiere así un perfil que se introduce en el ámbito de las relaciones sociales y de la interacción humana, moviéndose en ese espacio metafórico al alcance de todos que Habermas llama «esfera pública».

Pero el interés general no es una mera suma de los intereses particulares como si se tratara de una suerte de agregación de votos o de una comprobación de hipótesis a través de la utilización de técnicas de investigación social tales como la encuesta. Supone un bien para la colectividad en su conjunto que hay que reputar objetivo. No se logra por medio de una suma de preferencias de los ciudadanos expresadas en opiniones particulares. Resulta incorrecto, por lo tanto, introducir aquí una idea reduccionista de democracia como simple mecanismo de mayorías conseguidas por la suma de las posturas individuales. La división entre interés general y particular corre paralela a la que existe entre Estado y sociedad, conceptos que, aunque no se enfrenten, tienen un sentido filosófico y político diferente. El poder público asume el interés general como propio prestándole mecanismos de protección y tutela.

El interés general es un concepto indeterminado que tendrá que ser concretado en cada período histórico por parte de los poderes públicos tras el examen que éstos hagan de las necesidades y exigencias de la sociedad a la que sirven. Este concepto abarca dentro de sí una alta gama de posibilidades de concreción, que en principio hay que considerar justas en el plano teórico. El problema vendrá en cómo se traduce en un momento dado el abanico de opciones que se abre sin que pueda perderse el equilibrio entre la necesidad de supervisión estatal de cierta actividad a causa de su importancia y la libertad de conformación ciudadana enraizada en los más sólidos

(5) LUIS MÍGUEZ MACHO: *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*. Cedecs, Barcelona, 1999, pág. 257.

(6) LUCIANO PAREJO ALFONSO: *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 1, 4.ª ed., Ariel, Barcelona, 1996, pág. 468.

(7) McQuail afirma que la palabra público califica «lo que es abierto más que cerrado, lo disponible libremente en lugar de ser privado desde el punto de vista del acceso y la propiedad, lo que es colectivo y se posee en común a diferencia de lo individual y personal» (DENIS McQUAIL: *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Amorrortu, Buenos Aires, 1998, pág. 26).

derechos fundamentales. El juez constitucional no puede supervisar la opción que tome en este sentido el legislador, que es al que le compete, de la mano del gobierno, hacer la correspondiente lectura de las demandas de la comunidad.

El interés general que se encuentra detrás de la declaración de servicio público de una actividad puede encontrar una formulación más concreta si pensamos en la noción de servicios esenciales. Éstos, y a pesar de la existencia de opiniones contrarias al respecto, parecen, desde un punto de vista teórico, de extensión más limitada, de forma tal que no toda actividad de interés general será un servicio esencial, aunque un servicio esencial sí será siempre de interés general (lo que significa que no todo servicio público es un servicio esencial). No obstante, en el Derecho español tienden a confundirse (8). La esencialidad hace referencia a prestaciones vitales para la vida de la comunidad que, de nuevo, tendrán que ser establecidas por la decisión que adopte el poder político en un momento histórico determinado. Los gobernantes decidirán qué necesidades de su comunidad tienen la suficiente trascendencia para, yendo más allá de la mera conveniencia, reputarse esenciales. Los servicios esenciales tampoco tienen condicionamientos técnicos y no se integran necesariamente por recursos naturales o económicos, sino que también puede llegar (y efectivamente así se ha establecido) a servicios de comunicación que transmiten información y sirven para formar opinión pública.

Con la declaración de servicio público surgen una serie de principios que van a regir su funcionamiento. Así, tenemos el principio de igualdad, por virtud del cual toda persona tiene derecho a obtener las prestaciones de ese servicio en igualdad de condiciones. Además, la igualdad exige neutralidad respecto a las cuestiones de tipo político o, más bien, partidista. Esto último no alude a simple indiferencia, sino que hace referencia a acciones positivas que faciliten el pluralismo en tanto en cuanto no se vea afectada la buena marcha del servicio. Igualmente, podemos citar el principio de continuidad, dado que, si una actividad se constituye como servicio público, se entiende que resulta necesaria para la comunidad, por lo que debe reproducirse en el tiempo. De no hacerlo, se causarían perjuicios a la sociedad. Es preciso emplear los medios suficientes para colmar las necesidades ciudadanas que trata de satisfacer el servicio. Por último, hay que citar el principio de variabilidad, que implica la adaptación del servicio a las nuevas necesidades de la colectividad, que pueden estar en constante evolución a causa de los avances técnicos, de cambios en sus expectativas cuantitativas y cualitativas, o simplemente a raíz de mutaciones fácticas.

El control que el Estado ejerce sobre la actividad calificada de servicio público tiene lugar, en principio, con el fin de garantizar un mejor y más eficaz ejercicio de esa actividad, aunque ello supone indefectiblemente someterla a un régimen jurídico determinado, estableciendo las condiciones y posibilidades de su puesta en funcionamiento, el modo de acceso, los límites y un largo etcétera de cuestiones que no de-

(8) En el párrafo 2.º del artículo 128 de la Constitución se dice que «mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales».

jan de restringir una actividad que de no tener el calificativo de servicio público podría ejercerse con mayor libertad. ¿Es suficiente justificación para someter una actividad comunicativa al régimen de servicio público la garantía que tal servicio representa para dicha actividad? Es una disyuntiva que enfrenta, por un lado, al establecimiento de un servicio público y, por otro, al libre ejercicio de la actividad, disyuntiva esta que en algunas materias casi siempre se resuelve a favor de la primera opción. Se llega, incluso, a apelar al Estado Social para justificar esta solución favorable al servicio público. El intervencionismo propio del Estado Social se entiende que debe también justificar el sometimiento al régimen de servicio público de cierto tipo de actividades con importantes influencias socio-políticas.

Si bien ya es grave pensar que la opción por el servicio público limita la libertad del medio, aún resulta más problemático añadir a esta idea la sospecha de que tal proceder tiene lugar con mero afán de control por parte de los poderes establecidos. Surgen aquí las sombras de unos sometimientos jurídicos más allá de lo necesario en el marco de un sistema que desde un punto de vista formal es escrupulosamente respetuoso con la democracia y el neoliberalismo. De ahí sólo hay un paso para hablar de poderes fácticos y jurídicos que reprimen la libertad y de mass-media sometidos a redes clientelares. Aunque, a fuer de ser sinceros, es necesario afirmar que si el equilibrio de poderes, clave de bóveda de la clásica división horizontal del poder político, funciona con corrección y las garantías judiciales operan sin trabas el peligro señalado no tendría que ser más que una hipótesis de imposible realización.

Llegar a conocer en un concreto sistema cuál es la verdadera intención del control que implica el servicio público puede resultar dificultoso en extremo por las intrincadas conexiones que se producen entre los diversos operadores y agentes sociales y políticos. Sea como fuere, lo que sí debemos indicar es que en el presente trabajo no se pretende hacer un estudio de caso, sino efectuar una serie de reflexiones generales enmarcadas en un plano abstracto, que sí pueden ser un punto de partida para ulteriores aproximaciones más casuísticas que nosotros no haremos.

Un paso más en estas reflexiones viene dado por la referencia a los derechos fundamentales. Dichos derechos no se avienen bien con la idea de servicio público. Por tal motivo se ha sostenido la imposibilidad de establecer una reserva de servicios públicos respecto a libertades fundamentales. Una actividad que es manifestación de un derecho fundamental no parece que pueda ser de titularidad estatal. Los derechos y libertades fundamentales entrañan el reconocimiento en unas posibilidades de actuación inherentes a la persona y que son manifestación de su dignidad. Ello hace que estén por encima del poder público y de las coyunturales regulaciones que tenga la sociedad (salvo en situaciones muy especiales, constitucionalmente previstas, de restricción de algunos derechos).

Un sector calificado de servicio público es, como ya se indicó, de titularidad estatal. El Estado puede optar entre ser él quien lo gestione o ceder esa gestión a un particular a través de una figura jurídica conocida con el nombre de concesión administrativa. Si sostenemos que el ejercicio de una manifestación de un derecho fundamental no puede ser de titularidad estatal, el Estado no puede disponer de ella me-

dian­te con­ce­si­ón ad­mi­nis­tra­ti­va pa­ra que la ejer­za un par­ti­cu­lar. Desde un pun­to de vi­sta téc­ni­co-jurí­di­co es, por lo tan­to, más pre­ci­so ha­blar de una ca­te­go­ría di­fe­ren­te a la de la con­ce­si­ón: la au­to­ri­za­ción ad­mi­nis­tra­ti­va. En la au­to­ri­za­ción la ti­tu­laridad pri­ma­ria co­rres­pon­de al par­ti­cu­lar, aun­que se tra­te de es­ta­ble­cer cer­tas con­di­ci­ones al ejer­ci­cio del de­re­cho. La pre­sen­cia en la ma­te­ria de de­re­chos fun­da­men­ta­les im­pe­diría la ti­tu­laridad pú­bli­ca y de­sem­bo­caría en esta fi­gu­ra de la au­to­ri­za­ción, que es com­pa­ti­ble con un pre­vio de­re­cho sub­je­ti­vo del par­ti­cu­lar. La si­tuación ini­cial del par­ti­cu­lar fren­te a la au­to­ri­za­ción es la de la li­ber­ta­d, por lo que las res­tri­ccio­nes que se pre­ten­dan im­poner re­qui­eren jus­ti­fi­ca­ción y en­cuen­tran más frenos que las in­ter­ven­cio­nes que el ente pú­bli­co re­a­li­za en el caso de una con­ce­si­ón.

Este pro­ble­ma, cier­ta­mente com­ple­jo, se ha re­sol­to en la prác­ti­ca es­pa­ño­la a fa­vor de la po­si­bi­li­dad de es­ta­ble­cer ser­vi­cios pú­bli­cos (y, por ende, con­ce­si­ones ad­mi­nis­tra­ti­vas) en ac­ti­vi­da­des re­la­cio­na­das con los de­re­chos fun­da­men­ta­les. En este sen­ti­do se ha pro­nun­ciado el Tri­bu­nal Con­sti­tu­ci­o­nal al se­ñalar que «la con­fi­gu­ra­ción de la te­le­vi­si­ón como ser­vi­cio pú­bli­co, aun­que no sea una afir­ma­ción ne­ce­sa­ria en nues­tro or­dena­mi­en­to ju­rí­di­co-po­lí­ti­co, se en­cuen­tra den­tro de los po­de­res del le­gis­la­dor» (STC 12/1982, de 31 de mar­zo, FJ 4º, cuyo ra­zo­na­mi­en­to se re­pi­te en otras po­sterio­res) (9). Así las co­sas, an­tes del ejer­ci­cio del de­re­cho a la li­ber­ta­d de in­for­ma­ción por me­dios au­dio­vi­suales se pre­ci­sa in­ter­ven­ción ad­mi­nis­tra­ti­va. Por eso se afir­ma que el «do­mi­nio pú­bli­co no se pre­sen­ta como un po­si­ble lí­mite al de­re­cho a crear me­dios de co­mu­ni­ca­ción, si­no como un pun­to de par­ti­da pa­ra la de­li­mi­ta­ción del mis­mo» (10). Es más, el mis­mo Tri­bu­nal en­tiende que «la ca­li­fi­ca­ción de ser­vi­cio pú­bli­co es con­sti­tu­ci­o­nal­mente lé­gi­ti­ma desde el mo­men­to en que el le­gis­la­dor la con­si­de­ra ne­ce­sa­ria pa­ra ga­ran­ti­zar en tér­mi­nos de igua­l­dad y efec­ti­vi­dad de­ter­mi­na­dos de­re­chos fun­da­men­ta­les de la co­lec­ti­vi­dad» (STC 206/1990, de 17 de di­ciembre, FJ 6º) (11). En esta mis­ma sen­ten­cia tam­bién puede leerse que la de­cla­ra­

(9) Al mis­mo tie­mpo re­co­no­ce la exis­ten­cia de un de­re­cho a la crea­ción de me­dios, que sería in­stru­men­tal res­pec­to a la con­si­de­ra­ción de pri­ma­rios de los de­re­chos a la li­ber­ta­d de ex­pre­si­ón e in­for­ma­ción, lo que per­mite al po­der pú­bli­co in­ter­venir más en aquél. Este de­re­cho a la crea­ción de me­dios tie­ne una im­por­tante li­mi­ta­ción en la es­ca­sez del do­mi­nio pú­bli­co ra­dio­eléc­tri­co, lo que jus­ti­fi­ca, como in­di­ca Fer­nán­dez Es­te­ban, «la exis­ten­cia de un ré­gi­men es­pe­cial pa­ra la te­le­vi­si­ón, que re­qui­ere una ac­tuación po­si­ti­va del le­gis­la­dor, que tie­ne que re­par­ti­r las fre­cuen­cias ra­dio­eléc­tri­cas» (M.ª LU­ISA, FER­NÁN­DEZ ES­TE­BAN: *Nuevas tec­no­lo­gías, In­ter­net y de­re­chos fun­da­men­ta­les*, Mc­Graw-Hill, Ma­drid, 1998, pág. 48). En un vo­to par­ti­cu­lar a esta sen­ten­cia, Ru­bio Llo­ren­te crí­ti­ca la po­stu­ra de la ma­yo­ría del Tri­bu­nal al afir­mar, en­tre otras co­sas, que «las de­ci­si­o­nes acer­ca de la exis­ten­cia o in­exis­ten­cia de la li­ber­ta­d no pueden ser con­si­de­ra­das nun­ca como cues­ti­o­nes po­lí­ti­cas».

(10) FRAN­CI­SCO BAS­TI­DA FRE­JEIRO e IG­NA­CIO VIL­LA­VER­DE ME­NÉN­DEZ: *Li­ber­ta­des de ex­pre­si­ón e in­for­ma­ción y me­dios de co­mu­ni­ca­ción*, Aranzadi, Pam­plona, 1998, pág. 45.

(11) No ob­stan­te, el pro­pio Tri­bu­nal Con­sti­tu­ci­o­nal tam­bién ha cen­su­ra­do al le­gis­la­dor en este cam­po. En con­cre­to le ha re­pro­cha­do la omi­si­ón en su ac­tuación que en su día tu­vo con re­la­ción a la te­le­vi­si­ón lo­cal por cable (ho­y, por cier­to, ya sub­sa­na­da): «La omi­si­ón del le­gis­la­dor en su de­sar­rol­lo, plas­ma­da en la ausen­cia de re­gu­la­ción le­gal del ré­gi­men con­ce­si­o­nal de esa mo­da­li­dad de te­le­vi­si­ón, viene de he­cho a im­pe­dir no ya la po­si­bi­li­dad de ob­te­ner la co­rres­pon­di­ente con­ce­si­ón o au­to­ri­za­ción ad­mi­nis­tra­ti­va pa­ra su ges­ti­ón in­di­rec­ta, si­no si­que­ra la de in­star su so­li­ci­tud, lo que com­por­ta la pro­hi­bi­ción pu­ra y

ción legislativa de la televisión como servicio público «no es, en absoluto, una etiqueta que, una vez colocada sobre el medio, permita cualquier regulación de la misma, ya que hay en juego derechos subjetivo que la *publicatio* limita y sacrifica, pero que no puede en modo alguno eliminar».

A nosotros, pese a todo (y pese a las tendencias liberalizadoras que mostraremos más abajo), las dudas no se nos disipan. Es innegable que el servicio público, con la declaración de titularidad pública que supone (aun siendo posible la gestión indirecta por los particulares), choca con las libertades públicas. El particular concesionario del servicio siempre va a estar subordinado al control de la Administración. Los conflictos que surjan en torno a la concesión y a la gestión se resolverán a favor de ésta y de la intervención. Abrir la actividad al juego de la libertad de empresa puede aumentar la diversidad de iniciativas de manera que se cumplen mejor una independencia y objetividad del medio que de otra forma podrían estar en entredicho por la intervención administrativa.

En esta línea, que justifica la amplitud de la cita, se expresa Quadra-Salcedo al señalar lo siguiente: «El reconocimiento de la licitud constitucional de la declaración de una actividad como servicio público coloca al aspirante al que le sea concedida la gestión de ese servicio público en una posición bastante diferente de la que puede deducirse de la directa invocación de un derecho fundamental a ejercer una actividad. En este caso, si se ejerce una libertad o derecho fundamental, no puede hablarse de que ese ejercicio constituya un servicio público (aunque pueda cumplir una función pública o tenga una dimensión institucional importante). El reconocimiento de que una determinada actividad puede clasificarse como servicio público esencial cuya titularidad pertenece al Estado, automáticamente parece implicar que de esa actividad no es ya titular el particular y, por tanto, no puede invocar la existencia de un derecho fundamental que implica la existencia de un ámbito autónomo y propio de la persona frente al Estado; aquí, por el contrario, se acepta la existencia de una actividad de la que es titular el Estado para, a partir de ahí, pedir la gestión de esa actividad ajena en base a la existencia de un derecho fundamental» (12). Invocar

simple de la gestión por los particulares» de esta actividad (STC 31/1994, de 31 de enero, FJ 6º). De esta forma, la falta de normativa sobre la televisión por cable vulneraba los derechos de libertad de expresión y de comunicación en tanto en cuanto tales derechos también incluyen el derecho crear los medios de comunicación indispensables para su ejercicio (permítasenos hacer una remisión a nuestro trabajo «Consideraciones en torno a la jurisprudencia constitucional de 1994 sobre la televisión por cable con relación a la inconstitucionalidad por omisión», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 48, septiembre-diciembre 1996, págs. 227 y ss.). El Tribunal trata de manera diferente la televisión por ondas hertzianas y a la televisión por cable, dado que en ésta no existe el problema de la escasez de espacio radioeléctrico.

(12) T. QUADRA-SALCEDO: «La televisión privada y la Constitución», *Revista de Derecho Político*, núm. 15, 1982, págs. 64 y ss. La bibliografía sobre estas cuestiones es, como se comprenderá, variada. Citemos a mayores sólo otra referencia de interés para nuestra línea de razonamiento: C. CHINCHILLA MARÍN: «El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. II, Civitas, Madrid, 1991.

un derecho fundamental para gestionar de forma indirecta el servicio puede resultar problemático para el carácter objetivo e imparcial propio de una actividad definida como servicio público. Una cosa es la actividad libre de una persona como resultado del ejercicio del derecho fundamental del que es titular y otra son las actuaciones realizadas en la gestión de un servicio público que, por esa razón, tienen las limitaciones que marca el interés general al que sirven. El control de la Administración nada tiene que ver con la libertad de conformación del ciudadano que ejercita su derecho fundamental.

III. COMUNICACIÓN CON INTERÉS GENERAL Y COMUNICACIÓN SIN INTERÉS GENERAL

En la amplia gama de los fenómenos comunicativos hay unos que presentan interés general y otros a los que no se les puede atribuir tal carácter. Aquellos sustentados en técnicas de comunicación global son los que más dejan patente esta nota del interés general y son los que, en algunos supuestos, se articulan jurídicamente en torno al concepto de servicio público.

La transmisión de mensajes que pretende hacer todo individuo está garantizada en los países de nuestro entorno democrático por derechos fundamentales. En concreto se habla, entre otras denominaciones, de la libertad de expresión y de la libertad de información. Estas libertades tienen una dimensión individual, concretada en la posibilidad que tiene la persona de ejercerlas, y una dimensión institucional, que hace referencia a su relevancia para el sistema político en cuanto permiten que haya una opinión pública indispensable para servir a las reglas de la democracia. Esta última dimensión les otorga una posición preferencial en la resolución de las dudas que originen la interpretación de sus límites y el choque con otros derechos. No obstante, su ámbito es diferente: la libertad de expresión es mucho más amplia que la de información. Aquélla hace referencia a cualquier concepción intelectual (pensamientos, ideas, opiniones, creencias, juicios de valor, etc.) que se transmite por cualquier medio. En cambio, la libertad de información alude a un tipo de contenido determinado, los hechos noticiables, que es como se ha venido describiendo la información en España.

Es en este caso de la libertad de información donde se ve subrayada la dimensión institucional de los fenómenos comunicativos y el interés general que sin duda existe por la información. Y es aquí donde encuentra su caldo de cultivo la declaración de servicio público. Por lo que respecta a nuestro país (no vamos a referirnos a otras concepciones para no alejarnos de nuestro hilo argumental) los hechos noticiables objeto de la información son aquéllos que tienen trascendencia pública y que resultan necesarios para que los ciudadanos participen en la vida colectiva y en el proceso democrático. Al lado de este elemento objetivo, la información tiene otro subjetivo que implica que en ocasiones tenga relevancia la cualidad del personaje de la noticia, que puede tener una mayor o menor esfera de privaci-

dad por la posición que ocupa y que puede determinar la relevancia pública o no de tal noticia. Por lo tanto, no todos los mensajes que transmiten los medios de comunicación de masas estarían protegidos por la libertad de información (*v. gr.*, la típica noticia de papel *couché* o rosa). En este sentido, el interés general existe siempre cuando lo que se ejerce es la libertad de información, pero no lo habrá, en principio, fuera de ella. No obstante, los otros mensajes que no supongan el ejercicio de la libertad de información no quedan desvalidos, sino que encontrarán cobertura en la libertad de expresión, aunque ésta no tiene los mismos instrumentos de garantía.

Llegados a este punto vemos cómo la declaración de servicio público se hace, en general, para un soporte técnico (radio, televisión) y no para contenidos. La aparición de un servicio público entraña que esa actividad es reputada de interés general por la importancia social que atesora. Pero a continuación comprobamos cómo los mensajes emitidos por esos medios pueden no ser efectivamente de interés general ni ser un ejercicio de la libertad de información. Para superar esta aparente contradicción hay que subrayar que en la *publicatio* en el campo de la comunicación lo que se tiene en cuenta es la trascendencia del soporte, es decir, de la actividad que se produce a través de ese soporte, pero no el contenido de la misma. Encontramos, de esta guisa, una suerte de reduccionismo técnico en el análisis que hace el legislador para su declaración de servicio público. Sin embargo, no podemos dejar en ningún caso de lado (y no lo queremos hacer en este trabajo) el concreto contenido de la actividad comunicativa que es servicio público, sobre todo a la hora de asignar fines y valorar la calidad de la programación. La instauración de un servicio público predetermina los objetivos del mismo, que deberán ser de interés general, independientemente después del tipo de interés que tenga un concreto mensaje transmitido por el medio.

IV. SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMUNICACIÓN

El punto de partida para ver en España cuáles son los fenómenos comunicativos declarados servicio público está en la propia Constitución. En dicha norma, el artículo 20.3 posibilita la existencia de un sector público dependiente del Estado y de otros entes públicos al hablar de «medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público». A una futura ley se remite la concreta regulación de la organización de tales medios de comunicación social, su control parlamentario y el acceso a los mismos de los grupos sociales y políticos significativos. Todo esto deberá hacerse respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas del Estado. Ello se enmarca en la más genérica posibilidad de que la ley reserve al sector público recursos o servicios esenciales (artículo 128.2, ya citado más arriba), con lo que se permite a los entes públicos jugar un papel en la iniciativa económica, que será de mayor o menor importancia según las opciones que coyunturalmente se tomen.

Con base en las previsiones constitucionales se dictó la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, que en su artículo 1.2 declara que la radiodifusión y la televisión son servicios esenciales cuya titularidad corresponde al Estado. Igual calificación referida a la televisión la encontramos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión (que autorizó la creación de terceros canales de televisión pública en las distintas comunidades autónomas), y en el art. 1 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada (que permite la gestión indirecta del servicio público de televisión por ondas hertzianas a tres cadenas) (13). Se seguía, así, una línea que había empezado mucho antes y que choca en cierta medida con la globalización del mundo actual, que queda reducido a una aldea que es mercado y en el que, según algunos, no tienen mucho sentido los servicios públicos tradicionales. Sin embargo, en los últimos años hemos asistido a un proceso liberalizador. De este modo, el art. 1 de la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por satélite, acabó con la idea de que la televisión es servicio público esencial en todo caso y exigió, para la prestación de este tipo de servicios, autorización administrativa y no concesión (art. 3). Igualmente, la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, aunque califica en el art. 2 a éstas como servicios de interés general, sólo les atribuye la consideración de servicio público o somete a obligaciones de servicio público a ciertos servicios (los regulados en el art. 5 y en el Título III de dicha Ley). Ello ha supuesto una evolución hacia una mayor libertad, evolución paralela a una progresiva reducción del intervencionismo estatal y que viene auspiciada por la normativa de la Unión Europea.

Como se ve, la prensa, que tradicionalmente casi no tiene regulación específica, no entra en esta declaración de servicio público. El Tribunal Constitucional español lo justifica indicando que el derecho a editar y vender todos los días un periódico no tiene por qué ser reconocido expresa y formalmente por la Administración, ya que el mismo «nace directamente de la Constitución y su titular no tiene, por consiguiente, para ejercerlo que esperar a un previo reconocimiento administrativo. Y ello porque —prosigue el Tribunal—, tal como está configurada constitucionalmente dicha libertad, el ejercicio de la misma no exige con carácter general más que la pura y simple abstención por parte de la Administración» (STC 77/1982). Sin duda, el mismo razonamiento podría haberse empleado para la radio y la televisión, pero no se ha hecho al entender que el derecho a crear emisoras con ese soporte es una manifestación instrumental de las libertades informativas y no contenido directo de las mismas. Esta diferenciación es, a nuestro juicio, un mero artificio. Así las cosas, el mismo Tribunal ha estimado que «la radiodifusión y la televisión plantean una problemática propia» (STC 206/1990), al tiempo que presumía que el servicio público de la televisión tenía el fin de garantizar la existencia de una opinión pública libre.

(13) Hay autores que consideran a esta ley inconstitucional, ya que, si en ella se regula del derecho a crear televisión, no debe imponérsele un régimen de servicio público que supone una lesión de ese derecho de libertad, negando la posibilidad de ejercer el derecho al margen del servicio público (F. J. BASTIDA FREJEDO: *La libertad de antena. El derecho a crear televisión*. Barcelona, 1990).

La especial regulación de lo radiofónico y de lo audiovisual se justificaba primero por la declaración de servicio público, siendo este argumento más tarde completado por el de las limitaciones técnicas del uso (de ahí las diferencias, dicho ahora de modo muy simple, entre las soluciones adoptadas para la televisión por cable, que no requiere asignación de frecuencias, y para la televisión local por ondas hertzianas, que agota un medio público escaso como el dominio radioeléctrico).

La presencia del sector privado en los medios de comunicación ha crecido de forma importante en los últimos años, aunque no se han eliminado declaraciones de servicio público. Las variadas razones que se esgrimían para justificar el monopolio estatal en el sector televisivo (como las limitaciones tecnológicas, su mayor penetración, la dimensión internacional de la actividad o su amplitud económico-financiera) ya se han revelado en nuestros días carentes de sentido. La búsqueda de pluralismo en este proceso de apertura es una preocupación constante que está muy presente en la Unión Europea, sobre todo desde el «Libro verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicación» de 1987. En España, el monopolio estatal de la gestión televisiva ya no existe, aunque lo que se suele llamar televisión privada no lo es tal, sino que se trata de un régimen de gestión indirecta (por particulares) de un servicio público. Por lo tanto, la prestación del servicio tiene lugar tras una concesión administrativa cuyo control le corresponde al Estado. Esta posibilidad es de gran trascendencia porque elimina el problema del monopolio estatal en la gestión televisiva, que hoy por hoy habría que entenderlo de dudosa constitucionalidad por su agresión al principio de competencia y al de libertad. Para Abad Alcalá, en el caso de la televisión, «el Estado deber actuar favoreciendo la actuación particular de los miembros de la sociedad, quienes de forma voluntaria y espontánea han de crear los medios oportunos para el ejercicio de su derecho inalienable, imprescriptible, indelegable a la libertad de expresión a través de los medios que consideren más oportunos» (14). Este mismo autor considera que la normativa vigente que cualifica a las empresas privadas de televisión como gestoras del servicio público esencial carece de sentido en la actualidad, siendo «más conveniente establecer un marco jurídico general de libertad de ejercicio del derecho a crear empresas de televisión como medio para ejercitar libremente el derecho a la libertad de expresión e información» (15).

Las misiones que deben cumplir los servicios públicos de la comunicación tienen que estar en la línea del interés general que subyace tras ellos y que es el que motiva la *publicatio*. La finalidad de informar y de colaborar en la construcción de una opinión pública libre es, sin duda, un primer acercamiento a esta cuestión. A partir de aquí surge el renuente y reiterado tema de la objetividad de los medios. Dicha característica habrá que buscarla principalmente en aquéllos que son gestionados por el sector público, porque éste en todas sus actuaciones debe tener un com-

(14) LEOPOLDO ABAD ALCALÁ: *El servicio público de televisión ante el siglo XXI*. Dykinson, Madrid, 1999, pág. 99.

(15) *Ibidem*, pág. 165.

portamiento objetivo, imparcial y plural como corolario del principio de igualdad y del servicio de los intereses generales. En cambio, los medios gestionados por particulares no tienen que responder al mismo rigor y pueden tener un marcado sesgo ideológico, que, de funcionar con corrección los mecanismos propios de la sociedad pluralista y heterogénea, no supone ninguna manipulación ni alienación de la audiencia, ya que ésta tendrá la suficiente formación y las dosis imprescindibles de libertad como para percibir la opción a la que se adhiere el medio que recibe. No obstante, ello no les permite reducirse a una serie de actuaciones que desconozcan por completo los fines de servicio público que tienen atribuidas las actividades audiovisuales y de radiodifusión en una sociedad democrática. Por eso, al menos parte de su programación tiene que responder a las exigencias de la formación y de la información. A mayor abundamiento, cabe recordar que el derecho a la libertad de información sólo protege manifestaciones que respondan a razonables dosis de objetividad, lo cual nos llevaría a las mismas conclusiones a través de otra línea argumental. Sea como fuere, la objetividad exigible no puede establecerse en términos absolutos, pues «los comunicadores, al igual que el resto de los ciudadanos, poseen unas determinadas creencias, valores, actitudes, etc., y lo que no puede exigírseles, entre otras razones porque ello es imposible, es que éstas no intervengan en la descripción e interpretación de los distintos hechos de la vida social» (16).

La realidad nos muestra que en muchas ocasiones los medios no cumplen con estas finalidades acordes con el interés general. El dominio le pertenece a las opciones mercantilistas o de puro interés personal de los que controlan el medio. Ello lleva a la búsqueda incesante de una audiencia que hay que conseguir que sea significativa a toda costa para asegurarse los correspondientes ingresos por publicidad. La similitud entre las programaciones es una buena prueba de ello. Como señala Xosé López, «en el nuevo escenario de grandes plataformas con intereses en el mercado mediático global la tecnología y la economía parecen dominarlo todo». Y prosigue: «Ahora los contenidos han quedado, a veces, relegados a un tercer lugar, del que sólo pueden rescatarlos los destinatarios de la información con el apoyo de los principales actores» (17). El Informe de 1995 de la Comisión Especial del Senado español sobre los contenidos televisivos (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 11 de abril de 1995) afirma de forma meridiana que la televisión «está lejos de ajustarse a sus propios criterios de servicio público». A ello se añade que «la competencia de las televisiones privadas no siempre ha supuesto la diversidad y pluralidad que se esperaba en las ofertas de las distintas cadenas como consecuencia de la ruptura del monopolio de gestión de TVE». Y esto es así porque «los canales compiten por obtener la máxima audiencia, especialmente en los horarios *prime time* y no parece ha-

(16) J. M. SABUCEDO y M. RODRÍGUEZ: *Medios de comunicación de masas y conducta política*. Biblioteca Nueva, Madrid, 1997, pág. 73. A lo transcrito añaden en el mismo lugar que «los hechos no existen al margen de un determinado marco interpretativo».

(17) XOSÉ LÓPEZ GARCÍA: «Virtudes democráticas: libertad de expresión y tolerancia», *VI e VII Encuentros de universitarios católicos europeos*, Santiago de Compostela, 1998, pág. 109.

ber grandes reparos a la emisión de programas en los que pueden prevalecer los componentes del espectáculo, la presentación morbosa de los hechos y el recurso, en ocasiones, a productos baratos que aseguren una cuota de mercado, sea cual sea su calidad». Aunque bien es verdad, y hablando ahora en descargo de los medios, que, como indica Schiller, la distinción entre programas educacionales y de entretenimiento es artificial (18).

En el contexto europeo se han aprobado documentos, en muchos casos sin aplicación práctica, que pretenden ser la guía de los contenidos y finalidades de algunos medios. Por lo que respecta a la televisión en la «Resolución sobre la función de la televisión pública en una sociedad multimedia» del Parlamento Europeo (1996) se habla de ofrecer programas de calidad de todo género al conjunto de la población, fomentar la cultura propia y la de los grupos no europeos que habitan nuestro territorio, preocuparse por los intereses de las minorías, dar información imparcial e independiente que gane la confianza del público, animar el debate público imprescindible en democracia, dar educación y pedagogía audiovisuales, crear un espacio público europeo de ciudadanía, fomentar el empleo promoviendo la formación de los jóvenes en las nuevas profesiones de los medios de comunicación, etc. Como se ve, aún resta un largo camino por recorrer que no es ajeno a la legitimidad de los propios medios. Con un carácter más omnicompreensivo podemos citar el documento aprobado en el seno de la Comisión de la Unión Europea titulado «Los servicios de interés general en Europa» (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 26 de septiembre de 1996). En dicho texto puede leerse: «Los europeos esperan servicios de calidad a precios asequibles. Para muchos de ellos, estos servicios de interés general suponen auténticos derechos sociales y participan en gran medida en la cohesión económica y social. Por ello, los servicios de interés general están en la base del modelo europeo de sociedad (...) Suponen un elemento de identidad cultural para todos los países europeos».

En la situación actual, en la que ya no existe monopolio público en la gestión de ningún medio de comunicación, quizá sea necesario reelaborar o, cuando menos, reconsiderar cuáles son las tareas concretas que debe desarrollar un medio gestionado directamente por el sector público y que compite con otros en el mercado. Estamos pensando especialmente en la televisión, que ya no tiene que sucumbir a la falsa necesidad de adaptarse a contenidos generalistas que cubrieran el vacío que producía la inexistencia de cadenas de gestión privada. En la actualidad, la televisión pública puede romper las ataduras que para algunos le imponía el régimen de monopolio anterior y tratar de responder a las exigencias de la modernidad con una programación de interés general, que sirva a la cultura y a la generación de opinión pública y a las finalidades mostradas en el párrafo anterior. La programación no se construye haciendo una lectura de las preferencias particulares de los ciudadanos conseguidas

(18) HERBERT I. SCHILLER: *Culture, Inc. The Corporate Take Over of Public Expression*. Oxford University Press, 1989, pág. 106.

por técnicas estadísticas en un universo elegido a veces sin precisión técnica. No son los intereses de una anhelada audiencia masiva los que deben prevalecer ni el criterio de la opción más competitiva en el mercado. Ello no quiere decir que estas cuestiones sean olvidadas por completo, sino que pueden ser variables útiles que maticen la implementación de los fines de interés general señalados y que deben ser, en principio, el ideal a conseguir. Los cambios también hay que efectuarlos movidos por la necesidad de adaptarse a una realidad europea plena de liberalización y de privatización. El servicio público tiene que insertarse en el mercado y no luchar contra él. De este modo, debe adaptarse a un entorno pleno de concurrencia, pero no para competir, sino para cumplir con mayor celeridad sus fines. Para esta tarea, el modelo norteamericano de la *public utility* es una opción a tener en cuenta, ya que trata de lograr un equilibrio entre los intereses de las empresas que ofrecen los servicios y los de los usuarios de los mismos. Siguiendo por esta línea habría que alterar los principios de organización y régimen jurídico que tradicionalmente regularon la figura del servicio público.

A lo dicho cabe añadir una idea de complementariedad que pueden tener las televisiones públicas con relación a las televisiones comerciales. En este sentido, las primeras ofrecerían aquello que las segundas no llevaran a cabo en teoría más proclives a la espectacularización, dramatización y personificación. Si se sigue este razonamiento, la televisión pública no tendría que existir necesariamente si las cadenas de gestión privada cubrieran los objetivos ideales perseguidos. Llegar a este punto no lo consideramos conveniente pues se correría el riesgo de que los vaivenes empresariales y de mercado diesen al traste en cualquier momento con los valores del servicio público, aún a pesar de los controles administrativos que se estableciesen, ya que éstos son, en todo caso, demasiado formales para hacer frente a cambios como los apuntados. Además, las libertades de expresión e información implican un amplio margen de maniobra para el particular que las ejerce a través del medio televisivo, margen que no puede verse supeditado por completo al cumplimiento del interés general. He aquí otra razón para postular el mantenimiento de medios gestionados directamente por el sector público.

V. LOS USUARIOS-RECEPTORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMUNICACIÓN

El principio de igualdad que rige el funcionamiento de un servicio público entraña que todos los ciudadanos tienen derecho al mismo título de acceso al servicio y a las prestaciones que éste ofrece.

La Constitución española, tratando de cumplir con el esencial principio del pluralismo, garantiza, como ya se indicó, el acceso a los medios de comunicación social de los grupos sociales y políticos significativos (artículo 20.3). No, por lo tanto, al ciudadano particular, sino a personas jurídicas de cierta base social (partidos políticos, sindicatos, asociaciones de empresarios, confesiones religiosas, colegios pro-

fesionales, organizaciones de consumidores, etc.). Un derecho subjetivo de acceso, en manos de particulares, no existe en el actual ordenamiento jurídico (19).

Al margen del encorsetamiento legal de esta cuestión, los medios de comunicación social están destinados a llegar a todo el conjunto de la ciudadanía, para lo cual se basan en soportes técnicos que permiten con relativa facilidad tal extremo. Ésta es una de las razones que otorgan poder a los detentadores de dichos medios y que los convierte, entre otras cosas, en poderosas armas de socialización, información y manipulación. La entidad que presta el servicio debe procurar una completa difusión en el territorio que le corresponde con una calidad alta y similar en todas las zonas. De igual forma, debe garantizar que los acontecimientos de interés general lleguen al conjunto de la población.

Otra cuestión bien distinta es el acceso, al margen de las previsiones jurídicas antes señaladas, a los mass-media, que está restringido a personas y entidades que cumplan, por decirlo de algún modo, ciertos requisitos que les posibiliten o les hagan merecedores de semejante acceso. La posibilidad de acceder viene dada, en primer lugar, por la propiedad o control fáctico o jurídico del medio. Al lado de estas situaciones tenemos otras que coyunturalmente permiten el acceso, como la fama, el conocimiento especializado en cierta cuestión, un testimonio de un acontecimiento de actualidad y otras de similar naturaleza. Si no se cumplen alguna de las situaciones anteriores, u otra similar, el acceso parece imposible. Los elementos críticos en exceso o políticamente incorrectos son incapaces de superar los filtros establecidos, filtros que tienen que cuidar lo que llega a la ciudadanía y la imagen que éstos tienen del medio. La existencia de distintos consejos asesores en algunos medios, que teóricamente responden a la necesidad de garantizar la posibilidad de acceso a las diversas corrientes sociales, sólo puede superar las limitaciones de acceso en algunas circunstancias, sobre todo cuando sus opiniones no suelen ser vinculantes y su composición reproduce la correlación de fuerzas que controlan el propio medio. De igual forma, estos consejos pueden sufrir una alteración con su funcionamiento y en vez de tratar de garantizar este pluralismo interno pueden originar manifestaciones de acceso privilegiado, pervirtiéndose su sentido y cayendo en la estructura de redes clientelares. Surgen, así, manifestaciones de dominio en la medida en que estamos ante un acceso especial a recursos socialmente valorados. Como indica Van Dijk, uno de los objetivos del dominio es prohibir o limitar la igualdad de acceso a dichos recursos (20). Cuanta mayor sea esa capacidad de acceso privilegiado y de imposi-

(19) El caso de las telecomunicaciones es diferente, pues la ya citada Ley General de Telecomunicaciones entiende, en su art. 37, que el denominado «servicio universal de telecomunicaciones» engloba una serie de servicios dotados de «una calidad determinada, accesibles a todos los usuarios con independencia de su localización geográfica y a un precio asequible». Por ello exige que «todos los ciudadanos puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija», que «los abonados al servicio telefónico dispongan, gratuitamente, de una guía telefónica» y que «exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en el dominio público, en todo el territorio nacional». En la actualidad se está tramitando una reforma a esta Ley para otorgar también a Internet la consideración de servicio universal.

(20) TEUN A. VAN DIJK: «Discurso, poder e acceso», *A Trabe de Ouro*, núm. 16, pág. 524.

ción de restricciones de acceso a los demás, mayor será la cuota de poder que se ostenta en la sociedad. No cabe duda, como de nuevo señala Van Dijk, que el acceso a los medios de comunicación en las sociedades contemporáneas es probablemente uno de los criterios más importantes de poder y de dominio, dado el enorme alcance de los discursos, que engloba, por ejemplo, el factor de la audiencia masiva (21). La cuestión del acceso privilegiado nos precipita al manido tema de las élites, en el que ahora no vamos a entrar porque nos llevaría fuera de las pretensiones que buscamos en este trabajo. Ello también se conecta con el concepto de «gatekeeper» de Kurt Lewin, que será el encargado de decidir qué tipo de acontecimientos merecen atención, su relevancia, la forma de presentarlos y cuestiones por el estilo.

Hablar simplemente de acceso o restricción en el mismo resulta una generalización un tanto imprecisa si no se completa con la idea de la variedad de formas de participación existentes en un medio. No es lo mismo intervenir para informar que para opinar, ser entrevistado o encuestado, llegar a un informativo, a un magazín o a un documental, etc. La agenda de los diversos programas condiciona las posibilidades y la libertad de actuación del que tiene acceso al mismo, salvo que sea esa persona la que establece la propia agenda. Esta agenda se estructura en unos periodos temporales determinados que habrá que fraccionar para dar cabida al contenido que se quiere incorporar. Y en ese proceso hay que optar por un mayor o menor espacio temporal para las distintas cuestiones, que, en la suma final, debe coincidir con el total de tiempo adjudicado. En todo esto las modulaciones que tienen cabida son muchísimas.

La heterogeneidad existente entre los medios puede paliar las limitaciones que comporta el esquema de filtros y acceso establecido. De esta forma, lo que es incapaz de llegar a un concreto medio puede acudir con éxito a otro aprovechándose del pluralismo del conjunto. No obstante, no desaparecerán los temas tabú, que en condiciones normales se hallan vetados. Por lo tanto, el pluralismo más eficaz no es el interno, el de los consejos asesores, sino el externo. Aquél hay que considerarlo como un mero complemento de éste.

VI. COMUNICACIÓN, PODER POLÍTICO Y SERVICIO PÚBLICO

Los medios de comunicación social son un poderoso agente al servicio del poder o, incluso, generador de propias manifestaciones de poder, que llegan a discurrir de forma paralela al poder oficial chocando con el mismo en ciertas coyunturas. Históricamente esto no era así, puesto que los medios dependían del uso del poder por parte de otros, pero hoy la fuente de su poder llega a ser autónoma y actúa de acuerdo a previsiones que satisfagan sus propios intereses.

Así las cosas, se convierten en uno de los ejes por el que debe circular necesariamente la praxis del funcionamiento del sistema. Desde ellos, e independientemente

(21) *Ibidem*, pág. 529.

de su consideración o no como servicio público, se controlan a los grupos opositores en un sentido lato. A través de ellos se imponen las pautas de comportamiento y los intereses de una minoría elitista o, en otras circunstancias, se produce el fenómeno contrario, el de la dominación de una minoría que suele tener rasgos étnicos diferentes. El juego de poder de una sociedad se refleja en los fenómenos comunicativos globales y el estudio del acceso a los mass-media, sus restricciones y el acceso privilegiado (apuntado en el epígrafe anterior), además del análisis de los procesos de selección y jerarquización de contenidos, sirve para conocer el equilibrio, o desequilibrio, del poder en esa sociedad.

Los medios tienen la capacidad de establecer los temas que interesarán a la audiencia, conformando una suerte de agenda que se le impone al público. Sobre ello se vuelve reiteradamente desde la investigación que McCombs y Shaw realizaron en la ciudad norteamericana de Chapel Hill durante la campaña presidencial de 1968. Incluso, se habla de que la eficacia del medio no está en determinar las creencias de la ciudadanía, sino en suministrarle los temas sobre los que ha de pensar. No es que sólo se ofrezca una determinada visión de los acontecimientos seleccionados del conjunto de los fenómenos reales, sino que también se establece de lo que se va a hablar y, por ende, que será aquello que se reputará inexistente al no ser introducido por los medios en el campo de lo público. Como señala Tüñez, «los medios, a través de los temarios no consiguen imponer a la gente qué debe pensar, pero sí sobre qué debe pensar» (22). La agenda pública, o sea, los temas de referencia general en la opinión pública, viene en gran parte determinada por el proceso de selección de los medios.

Es curioso ver cómo la evolución en las últimas décadas puede llegar a afectar a elementos definidores de ciertas construcciones políticas tradicionales. En este sentido, y como veremos más abajo, el desarrollo vertiginoso de las viejas y de las nuevas técnicas de comunicación agrede en cierto modo al propio Estado, que es una entidad que se asienta en un territorio determinado para defender los intereses de la sociedad que dicho territorio alberga. La comunicación del presente y del futuro salta las barreras fronterizas y genera nuevos núcleos de poder supraestatal. Al mismo tiempo, afecta a la fisonomía y estructura de las comunidades que, como señala Muñoz Machado, «tenderán a ser territorialmente discontinuas, porque los lazos culturales que las unirán son los expresados y transmitidos a través de redes de telecomunicación que conectan espacios alejados entre sí de todas las partes del mundo» (23).

Los fenómenos comunicativos globales han adquirido unas potencialidades de difusión verdaderamente impensables en épocas pasadas, que indefectiblemente afectan al individuo y a su condición de agente político. La comunicación pública, según Vignudelli, sugiere comportamientos sociales, «mirando a favorecer un

(22) M. TÚÑEZ: *Producir noticias. Cómo se fabrica la realidad periodística*. Tórculo, Santiago de Compostela, 1999, pág. 139.

(23) S. MUÑOZ MACHADO: *Servicio público y mercado. Vol. I. Los fundamentos*. Civitas, Madrid, 1998, pág. 26.

più cosciente adeguamento agli stessi: siamo di fronte al tentativo di rialzare un'inversione delle consuete relazioni sussistenti tra pubblico e privato.» Y prosigue: «In altri termini, in luogo del tradizionale rapporto autoritativo *tout court*, si tende a favorire un diverso coinvolgimento —più partecipativo e spontaneo— attraverso una complessa attività che potremmo definire di comunicazione/informazione civica» (24).

En este sentido, se aprecia cómo la televisión hace que ciertos actores sociales sean más conscientes de su dimensión actuarial. De ahí se pasa a cierta confusión entre el espacio público y privado que se expande por todos los esquemas de actuación e interacción. En la actualidad, como afirma Dader, «lo público y lo privado no se entienden como campos estancos ni contradictorios, sino como fluidos y complementarios» (25). Un mal entendimiento del servicio público y del interés general que conlleva puede llegar a subvertir la relación entre privacidad y publicidad colocando a la primera en una posición inferior respecto a la segunda. Ello resulta, a nuestro entender, censurable, dado que el ser humano primero es un individuo aislado, titular de una intimidad y de una libertad de conformación interior que hay que situar en un primer plano. La técnica y los mass-media están produciendo una abducción de la vida interior, que es reclamada por el espectáculo de lo público. Esta situación se introduce en un contexto axiológico para justificarse y para conectarla con un falso interés general que se dice ser el motor de la misma.

VII. LA PERSUASIÓN DE LOS MEDIOS. MANIPULACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA COMUNICACIÓN

Todo fenómeno comunicativo influye de una u otra forma en el ser humano. Pero en todo este amplio conjunto de formas de comunicación, la mayor influencia, en líneas generales, hay que predicarla de los medios de comunicación de masas. Por ello han sido objeto de fuertes críticas, entre las que, siguiendo a Reardon, son citables la incapacidad para reflejar con exactitud nuestras vidas, la degradación del gusto de las masas y la estimulación a los ciudadanos a hacer cosas que de otro modo no tomarían en consideración (26). Desde el funcionalismo se tiene afirmado que la relación que voluntariamente mantenemos con los medios encuentra su razón de ser en la búsqueda de satisfacción de diversas necesidades, como la elemental de la compañía. El estudio de los efectos sociales de las comunicaciones debe completarse con el de las reacciones emotivas a nivel individual psicológico que pueda producir un tipo de mensaje dado (27).

(24) ALJS VIGNUDELLI: *La comunicazione pubblica*, Maggioli, 1992, Rimini, pág. 81.

(25) JOSÉ LUIS DADER: *Periodismo de precisión: la vía socioinformática de descubrir noticias*. Síntesis, Madrid, 1997, pág. 96.

(26) KATHLEEN REARDON: *La persuasión en la comunicación*, Paidós, Barcelona, 1983, pág. 205.

(27) GIANNI STATERA: «Las investigaciones sobre los efectos de los mass-media», en M. DE MORGADAS (editor): *Sociología de la comunicación de masas*, G. Gili, 3.ª ed., México, 1993, pág. 52.

Distintas teorías se han acercado a valorar la influencia de los medios, yendo desde el modelo hipodérmico, que la afirma muy poderosa, hasta la teoría de los efectos mínimos, que la ve como muy débil. En la primera los seres humanos aparecen inermes, asumiendo sin resistencia las posiciones vertidas por los medios. La segunda, posterior en el tiempo, procede en parte de la constatación de la poca incidencia de los medios de comunicación en el voto emitido por los sujetos y por la existencia de sesgos cognitivos individuales que mediatizan los mensajes masivos. La reinterpretación de esta teoría de los efectos mínimos por Klapper dio lugar a lo que se conoce con el nombre de modelo fenoménico. Hoy priman las posiciones que ven una influencia compleja que gira en torno a un efecto acumulativo de su actividad y a la producción de consecuencias no a corto plazo.

Hablar de persuasión y manipulación significa concretar las dosis más graves de influencia que conllevan tales medios. Dicha influencia nos conecta con elementos intencionales en el seno del propio medio que adquieren un grado de importancia elevado. Una cuestión diferente es el simple efecto que causan los mass-media, en el cual no hay el elemento volitivo indicado y que no implica nada más que la reacción del usuario-receptor. La persuasión trata de manipular al público determinando la voluntad de los sujetos que integran ese público en orden a un fin, sea comercial, político, ideológico o de otra índole. No es aséptica, sino que se construye tendenciosamente en busca de la consecución de los objetivos propuestos, que a veces se intenta ocultarlos en una suerte de empleo de técnicas subliminales. Se tiene miedo a que si se percibe la intención de la actividad persuasiva, se produzca una reacción de rechazo que dé al traste con el fin perseguido. La persuasión supone una alteración de las pautas naturales de comportamiento y de las normas sociales establecidas. Al cambio de actitud se llega tras superar diversas etapas [para McGuire atención, comprensión, aceptación, retención y acción (28)].

Una comunicación persuasiva, siguiendo a Montmollin, es un mensaje «concebido y organizado “para” persuadir y dirigido a una o varias personas “para” hacerles adoptar un determinado punto de vista». Y continúa: «Una comunicación persuasiva es en sentido único (el receptor del mensaje no tiene ocasión de expresar y defender su punto de vista, ni siquiera de responder al mensaje refutando abiertamente los argumentos) y, generalmente, argumentada (el mensaje incluye las razones o argumento que justifican la posición adoptada)» (29).

El éxito del proceso de persuasión dependerá básicamente de dos factores. Uno, la propia técnica utilizada en el mismo; otro, la actitud y la aptitud del receptor. Entre ambos factores se produce una relación, no hay que considerarlos aisladamente, sino en términos de compatibilidad. En efecto, un modo de persuasión puede ser adecuado para ciertos sujetos e inútil para otros, sea por las cualidades de su idiosin-

(28) W. J. MCGUIRE: «The nature of attitudes and attitude change», en G. LINDZEY y E. ARONSON (coords.): *Handbook of Social Psychology*, Random House, Nueva York, 1985.

(29) G. MONTMOLLIN: «El cambio de actitud», en S. MOSCOVICI (coord.), *Psicología social*, vol. I, Paidós, Barcelona, 1985, pág. 119.

crasia, sea por la situación o contexto en el que se encuentran. La distancia y el no contacto real que tienen lugar en los medios de comunicación de masas no permiten usar con la eficacia de otras situaciones recursos tales como la fuerza física. La ausencia de conexión interpersonal modula los pasos a seguir, que deben ir por el camino de las gratificaciones materiales o espirituales de la convicción de estar haciendo lo debido o lo mejor para los seres queridos. El medio debe tener recursos de interés para el receptor, estimulándolo para que se ponga en movimiento y coopere activamente. Debe haber motivación suficiente para que actúe. Si se logran alterar las percepciones de las condiciones de gratificación social ya se ha logrado un paso importante. El empleo de estereotipos de diversa índole, que jalonan por doquier los mensajes que transmiten los medios, son un elemento a tener en cuenta en tal objetivo. De igual forma, la utilización de generalizaciones simbólicas puede, según Luhman, armonizar las propias selecciones con una realidad interpretada (30).

Los servicios públicos de la comunicación no son ajenos a este proceso. Ello es perfectamente razonable cuando es la publicidad la que actúa en ellos. Pero no es adecuado cuando estamos ante otras manifestaciones de su actividad, dado que la manipulación supone chocar con los fines de interés general que se hallan detrás del servicio público. El servicio público está para garantizar al particular determinadas prestaciones, no para alterar su voluntad con el objeto de que busque artificialmente otra cosa distinta generándole necesidades y alterando otras que ya poseía. No debe crear un consenso vacío ante ciertas cuestiones, sino que tiene que esforzarse por afianzar una opinión pública libre e independiente. Libertad e independencia que son contrarias a persuasión y manipulación.

Esto no quiere decir que los mensajes que transmiten los medios no estén en otras ocasiones dotados de virtudes, resultando, por lo tanto, menos criticables. A veces esto se olvida dada la criminalización a la que están sometidos los mass-media y la convicción generalizada en algunos de que el engaño es su oferta verdadera y que ven en la manipulación el éxito en la transmisión de un mensaje. Sin duda, los efectos de los medios son muy heterogéneos y no se limitan a la manipulación. Pensar lo contrario es una simplificación totalmente errónea. Los mass-media, como indica McQuail para mostrar esta variedad, pueden causar cambios intencionados, no intencionados, facilitar cambios menores, facilitar el cambio, reforzar lo que existe o evitar el cambio (31).

El empleo de imaginarios sociales es uno de los más eficaces mecanismos de manipulación y persuasión. Los imaginarios sociales, que hacen que el ser humano se represente cosas que no son, aparecen como un poderoso instrumento de dominación en manos de los diversos grupos que fácticamente ocupan el poder o de aquéllos que, sin que se les pueda atribuir este calificativo, tienen la suficiente destreza y presencia en la sociedad como para utilizarlo en pos de la consecución de los objeti-

(30) NIKLAS LUHMANN: *Complejidad y modernidad*. Trotta, Madrid, 1998, pág. 111.

(31) DENIS McQUAIL: *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Paidós, 2.ª edición, Barcelona, 1991, pág. 327.

vos que le son propios. Ello se ve subrayado cuando hablamos de grupos que controlan los mass-media dada la capacidad de transmisión y persuasión que atesoran. Con los imaginarios sociales se posibilita el mantenimiento y prolongación en el tiempo de la dominación. Se convierten, así, en elementos a tener muy en cuenta a la hora de perfilar los significados que definen las pautas de actuación del hombre en la comunidad y en los procesos de interacción social, que los mass-media matizan, e incluso determinan.

La construcción del ambiente en el que se desenvuelve el hombre se puede encontrar sometido a los referentes predefinidos que contienen estos imaginarios transmitidos por los medios, con lo que la veracidad de lo que se capta no es objetiva, sino que se encuentra totalmente supeditada a la subjetivización con que opera el ser humano. Los mecanismos de cambio del entorno social también se ven condicionados con fuerza por este fenómeno. Poco importa que se trate de un discurso vacío o de rico contenido, los imaginarios sociales podrán operar igual.

Así las cosas, llegan a organizar por completo, y desde la «clandestinidad» en la medida en que no son necesariamente percibidos, la vida diaria en sus distintos niveles y grados de complejidad. Son la imagen inconsciente que sitúa al individuo-espectador oyente en su entorno y que le hacen inteligible los elementos discursivos que recibe cargados de contenidos ocultos y simbología. A través de su prisma esa realidad falseada aparece como realmente existente. Con su uso se produce una suerte de alienación dado que aquéllos que los padecen captan la realidad a través de la distorsión que de la misma producen los imaginarios sociales. Este hecho, de suyo bastante alarmante, se agrava aún más en la medida en que el ciudadano no es consciente de que está sometido a semejante proceso de restricción de su libre albedrío. De esta manera, los imaginarios sociales acaban por incorporarse al subconsciente de las personas para las cuales han sido creados.

Al mismo tiempo que permiten ejercer dominio también posibilitan una cierta paz social porque la gente va a creer aquello que transmite el imaginario a través del medio sin preocuparse ni de un análisis más profundo ni de una hipotética verificación acerca de la certeza de la información transmitida.

Evidentemente, los imaginarios sociales son de muy diversos tipos y su proceso de formación varía de manera sustancial de unos supuestos a otros. En el ámbito de la política su paulatina configuración histórica a través de los medios de comunicación es innegable. A veces, este proceso respondió a estrategias predefinidas; en otras ocasiones, se originó por coincidencias no planificadas. Sea como fuere, una vez que determinado imaginario político se ha instaurado en el seno de una sociedad, su eliminación y/o sustitución resulta arriesgada para los entes que la intenten llevar a cabo, puesto que pueden ser tachados de actuar contra el sistema y eliminados del mismo. No obstante, sí es posible este cambio en los imaginarios políticos, que se ve a veces favorecido por la simple fuerza de las cosas y el devenir histórico. Es curioso ver cómo la heterogeneidad de la modernidad ha provocado una homogeneización de lo que se considera esencial para sustentar el sistema político utilizando los mass-media.

Todo esto se ve acuciado durante una campaña electoral, en la cual el uso de los medios resulta, como ya se indicó más arriba, crucial para la consecución de buenos resultados. Es en estos momentos cuando la gente tiene que creerse más lo que se cree, que cree, por cierto, gracias a los imaginarios correspondientes que se emplean en los medios de comunicación social. Si esta situación se agudiza, poco importa la veracidad de los logros esgrimidos por los partidos en los mítines electorales o la seriedad de los proyectos que se proponen a la ciudadanía en general y al electorado en particular. Lo que es realmente trascendente es que los hipotéticos votantes creen lo que están oyendo o viendo. Pero deben creer con un grado o convicción suficiente como para que el día de las votaciones adopten en su racionalidad interior la decisión de acudir a las urnas y depositar su confianza, que reviste la forma de voto, en el partido que ha generado ese proceso de actuación en el ciudadano en particular. El votante se moviliza porque piensa que semejante movilización le beneficiará, dado que aumentará su bienestar o, al menos, lo mantendrá. No importa que ello sea cierto, lo que importa es que lo piense. Y para ello el imaginario social que transmite el medio de comunicación de masas puede llegar a ser esencial, convirtiéndose en ocasiones en el elemento que hace precipitar la balanza de una manera definitiva hacia el lado de la movilización.

La construcción de esta aparente realidad llega a basarse en una gran ficción (¡o mentira!) que logra, incluso, perpetuarse en el futuro si esta instrumentación y alienación se aplica a los resultados de las concretas actuaciones emprendidas por los poderes públicos, que poco importa que realmente sean efectivas, sino que lo que hay que buscar es que la ciudadanía las vea con esa característica de efectividad y las asuma como beneficiosas gracias a la propaganda institucional de los medios. Ésa es la virtualidad del imaginario social que emplean los mass-media: construir realidad donde sólo hay ficción y otra realidad bien distinta.

VIII. UNA NUEVA ERA: INTERNET

Gran parte de los esquemas y categorías que en el tema de la comunicación se han venido utilizando hasta el momento se están viendo afectados por el fenómeno más representativo de la Sociedad de la Información, es decir, por Internet. El clásico tema del poder adquiere perfiles nuevos en el mundo digital, que está ofreciendo unas posibilidades comunicativas antes inexistentes (páginas web, correo electrónico, grupos de discusión, boletines, chat). El éxito de las nuevas tecnologías lo condensa Wolton en tres palabras: autonomía, organización y velocidad (32). El progreso técnico de los últimos años ha permitido alcanzar unos logros que resultaban inimaginables no muchas décadas atrás, configurándose, así, un cambio histórico que subvierte realidades sociales y económicas. Estamos en la Sociedad de la Informa-

(32) DOMINIQUE WOLTON: *Internet ¿y después?*, Gedisa, Barcelona, 2000, pág. 95.

ción, en donde ésta, la información, se configura como un elemento clave de poder que se demanda, se ofrece, se consume, se procesa, se almacena y se lucha por él, preferentemente en forma digitalizada, o sea, convertida en números (en bits) para ser transmitida. El avance de la técnica ha tenido múltiples repercusiones en campos muy diversos que quizá sólo encuentren parangón en las consecuencias que en su día originó la Revolución Industrial. Incluso se ha dicho, siendo un tanto hiperbólicos, que no asistimos ni a una revolución ni a un cambio de era, sino a un cambio de estadio de la humanidad (el «Infolítico»), en el que no se trabaja con átomos, sino con realidades intangibles. Internet aparece como el estandarte de este cambio, que trae consigo unas dosis de interactividad, mundialización, conectividad y globalización sin precedentes hasta el momento. El Estado se ve superado por un fenómeno que llega a escapar de su control. Al mismo tiempo, Internet lleva consigo unas sombras todavía sin disipar, como la banalización producida por las enormes masas de información que circulan por la red (basadas en el diseño y en la forma antes que en el fondo, y rindiendo tributo a lo cuantitativo, que se impone sobre lo cualitativo), el caos disfuncional, el determinismo técnico, la homogeneización que agrede y empobrece al pluralismo cultural, la dependencia y una tendencia al aislacionismo social que podría tacharse de deshumanizante.

Los rasgos que hacían inteligible el trabajo de la sociedad industrial, o sea, el espacio y el tiempo, pierden importancia en la Sociedad de la Información, en la que lo relevante será el resultado y no el periodo temporal que se dedique a ello ni el lugar desde donde se lleve a cabo. El comercio electrónico abre un conjunto de posibilidades con trascendencia en contextos y niveles muy diferentes, construyéndose desde diversas ópticas una mutación cultural de igual o mayor trascendencia que la técnica.

Aproximarse, como en algún momento se ha pretendido, desde la óptica del servicio público al tema de Internet no deja de tener poco sentido, dadas las características de la red de redes, que dejan en lo absurdo la *publicatio* de una actividad virtual y sin fronteras (otra cosa es, por ejemplo, la instalación de la RDSI). La regulación de Internet no debe buscar el control sino la garantía del desarrollo de la actividad en términos igualitarios, de eficacia y de universalidad del acceso. Asimismo, debe ofrecer mecanismos reparadores ante las vulneraciones de los derechos de los particulares, dada la necesidad que existe, aunque suene a tópico, de conjugar las libertades de expresión y comunicación con el derecho al honor y a la intimidad. El carácter preferente de las libertades indicadas, en tanto en cuanto son un medio para la formación de una opinión pública libre, tiene que llevar a subrayar el aspecto de garantía de la actividad antes que el de control (33).

(33) De todos modos, el control cada vez puede resultar más dificultoso en tanto en cuanto los fenómenos de deslocalización espacial y temporal son progresivamente más numerosos. Hay casos en los que a lo mejor la fuente no es identificable y ubicable. Y no estamos hablando de ciencia ficción, sino de seguir ciertos pasos en la transmisión de un mensaje vía Internet, en cuyo seno es técnicamente posible hacer desaparecer el punto de origen. De igual forma, el progresivo aumento de la oferta dificulta sobremanera el pretendido control.

De igual forma, todavía hoy no está claro cómo debe hacerse la regulación de Internet, si es que se considera que deba regularse. Las pautas aplicables a los medios de comunicación tradicionales no son muy útiles, pues éstos responden a postulados diferentes. En Internet se produce una confusión entre medios de comunicación de masas y medios de comunicación individual. No hay, como era lo normal en un medio de comunicación de masas, una comunicación unidireccional entre un centro emisor activo y un gran número de receptores pasivos, sino que la interacción recíproca difumina los conceptos de emisor y de receptor y provoca una comunicación multidireccional. Ello hace que las reflexiones de mayor intervención (en la televisión o la radio, por ejemplo) o de intervención mucho menor (prensa escrita) haya que reconstruirlas. Sea como fuere, parece que la regulación debe ser tanto de índole nacional como internacional, debiendo partir de la idea de libertad complementada por las de seguridad y responsabilidad.

El usuario ya no es simple receptor pasivo de la comunicación, sino que también puede ser creador de la misma. Las vías de expresión e información que permite Internet engloban las potencialidades de todos los anteriores soportes: lenguaje escrito, color, luz, sonido e imagen para dar nuevas alternativas al ser humano que quiere manifestarse y elegir los significantes más acordes con los significados que quiere desea transmitir. El esquema conformado por la pasividad condescendiente del receptor frente a la inteligencia del medio de masas es sustituido por una interacción multidireccional en la que el usuario lleva el control y escoge entre las múltiples ofertas que encuentra en la Red (servicios a la carta), llegando a proponer otras nuevas, que a su vez podrán ser escogidas. Y así sucesivamente en un todo global interconectado en que los implicados tienen papeles activos, no pasivos. De este modo, la diferencia que se suele establecer entre comunicar y recibir información exige nuevas aproximaciones.

IX. CONCLUSIONES (DESDE LA PROVISIONALIDAD)

La consideración de servicio público de una actividad que es manifestación de un derecho fundamental no debería tener lugar. Argumentar que así se garantiza mejor el cumplimiento del interés general que supone tal actividad no es un argumento válido, pues el Estado podría llevar a cabo igualmente una actividad de supervisión de la actividad sin la declaración de servicio público. Continúa así un conflicto que enfrenta, como esquematiza McQuail, a las autoridades establecidas (responsables de mantener el orden vigente) y las demandas de los medios de una libertad de expresión sin restricciones (34). Hoy en día en España, y a pesar de la todavía existente en gran medida declaración de servicio público de los medios audiovisuales y radiofónicos, la situación en la práctica no se corresponde con la inicial construcción teórica. ¿Acaso los

(34) DENIS McQUAIL: *La acción de los medios...*, op. cit., pág. 34.

contenidos de los medios de comunicación social gestionados directamente por el Estado o indirectamente por un particular responden a las finalidades de un servicio público? La carrera en pos de la consecución de mayores cotas de audiencia lleva a contenidos generalistas con fines que se dirían más mercantiles que otra cosa, dado que buscan un aumento de los ingresos por publicidad. Ello también hay que afirmarlo de los medios que gestionan empresas privadas concesionarias de un servicio público que, en principio, también estarían obligadas, aunque sin las mismas rigideces, a cumplir los fines de interés general que se le reputan a ese servicio. El enfoque mercantilista es, sin duda, el que en la actualidad impera en los medios de comunicación social, cuando debería ser el criterio de la calidad de los mismos.

La declaración de servicio público, como queda dicho, no implica que sea el propio sector estatal el que gestione monopolísticamente la actividad, sino que se permite la entrada de particulares en escena a través de la técnica de la concesión administrativa. Ello permite salvar una situación que, de no ser así, vulneraría, a nuestro entender, el principio de libertad y de competencia. De todos modos, en los últimos años estamos asistiendo a un proceso liberalizador que viene de la mano de las exigencias de la Unión Europea y de la propia lógica de la Sociedad de la Información, que tiene en Internet, en donde la idea de servicio público se resquebraja por todos sus lados, el elemento clave para explicar el futuro de los procesos comunicativos, que quizá sea preciso que pasen por una paulatina desregularización y una mayor atención a la problemática del acceso.

El ciudadano no debe tener para los medios la única consideración de espectador y consumidor, por lo que los fenómenos de persuasión y manipulación tienen que restringirse. Los medios que son servicio público deben ser un foro de discusión pública y ofrecer una programación plural de calidad y que responda a unos mínimos éticos. Su información tiene que ser imparcial e independiente. Si son servicio público a eso deben responder y en ello encontrar legitimidad. Los que no sean servicio público no tendrán tales limitaciones, aunque ello no significa la ausencia total de reglas, pues como ejercicio de la libertad de expresión e información también encuentran otro tipo de modulaciones, máxime en una sociedad democrática que espera de los mass-media la construcción de la opinión pública. La búsqueda de correctos mecanismos de control de la adecuación a los fines establecidos es uno de los retos que hay que lograr, superando, de nuevo, un difícil equilibrio entre libertad e intervención.

Dadas las importantes finalidades que tienen atribuidos los medios de comunicación considerados servicios públicos, la cuestión del control se muestra de singular trascendencia, cuestión que, por otra parte, no deja de estar ligada al tema del poder. Históricamente tal control trataba de venir de la mano del alto grado de regulación que existía en la radio y en la televisión, «al principio debido a necesidades técnicas, luego por una mezcla de poción democrática, interés del Estado, conveniencia económica y férrea costumbre institucional» (35). La opción más extendida

(35) DENIS McQUAIL: *Introducción...*, op. cit., pág. 37.

y apoyada para la consecución de un control efectivo es la de un organismo creado al efecto y que se configure fuera de la Administración. El repudio jurídico y ético que genera ser a la vez juez y parte refuerza tal postura (36) (no obstante, ha habido casos en los que esto no se ha cumplido: así, por ejemplo, la Dirección General de Telecomunicaciones es la encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley 25/1994, de 12 de julio, que traspone al Derecho español la Directiva 89/552/CEE (Televisión sin fronteras).

En España, los Consejos Asesores de RTVE responden a esta tendencia, pero de forma imperfecta al carecer de competencia sancionatoria, aunque en las últimas fechas se intentan dar pasos significativos en la consecución de una figura con verdadera independencia y margen de maniobra para supervisar el cumplimiento de los fines de interés general asignados al servicio público. Estamos ante un tema crucial habida cuenta el déficit de calidad en el servicio que se aprecia por doquier. De igual forma, aun eliminándose la declaración de servicio público, un organismo de control sería todavía más imprescindible para tratar de que se cumplan las exigencias de la libertad de expresión y de información, cuya vertiente objetiva significa una implicación en las tareas de conformación de la opinión pública.

En definitiva, lo importante es garantizar las actividades que son de interés general, entre las cuales se encuentran diversos fenómenos comunicativos que sirven, insisto, para informar y crear opinión pública. Un camino para ello, aunque no imprescindible, es la declaración de servicio público de dicha actividad, que permite una importante supervisión de la misma por parte de los órganos estatales. Pero ello puede chocar con las libertades que se predicán y derivan de los derechos fundamentales, por lo que es mejor prescindir en esos casos de tal declaración de servicio público, dejando más abierta y libre la actividad. Al mismo tiempo, conviene dejar en manos del Estado ciertas facultades de supervisión que sirvan para reaccionar cuando no se garantice la eficacia y el correcto uso de la actividad. En este orden de cosas somos también favorables a la existencia de algún medio de comunicación social gestionado directamente por el Estado, aunque en ese caso habría que ser mu-

(36) En otros países tenemos organismos que bien pueden servir de referencia. En Estados Unidos encontramos desde 1934 la *Federal Communications Commission*, integrada por miembros independientes y de prestigio profesional. Su elección corresponde directamente al Presidente de los Estados Unidos, con la aprobación del Senado. Los requisitos para ser elegido son los siguientes: ser ciudadano de ese país, no tener vinculación directa ni indirecta con ninguna empresa de radio o televisión ni pertenecer al mismo partido político más de cuatro miembros. Esta Comisión, en un sentido general, marca de hecho las directrices a seguir en la programación de los medios televisivos y radiofónicos. En Francia existe el Consejo Superior de lo Audiovisual, que tiene un poder sancionador igual para operadores privados y públicos. Incluso, puede prohibir la emisión de un programa durante un determinado periodo de tiempo, no sin antes producirse intervención jurisdiccional. En Italia tenemos un Defensor (*Garante*) de la Comunicación, plenamente autónomo e independiente. En fin, en Canadá se encuentra la Comisión de Radiotelevisión y Telecomunicaciones, totalmente independiente de la Administración federal. El propio Consejo de Ministros canadiense no puede tomar decisión sobre materias que sean de competencia de la citada Comisión.

cho más exigente y cuidadoso de lo que se está siendo a la hora de supervisar el cumplimiento de los fines de interés general que se le asignan. Ello no debe hacer olvidar que, de igual forma, las empresas privadas tienen sus responsabilidades en el cumplimiento de las finalidades de interés general que eran la misión del servicio público, se halle éste previsto formalmente o no, pues, al margen de definiciones legales en la comunicación, no deja de existir un interés general. Aunque esto no puede hipotecar por entero su libertad de elección, ya que ésta se conecta en último término con el derecho a la libertad de expresión e información. La posibilidad de crear medios de comunicación es una manifestación de dichas libertades y su intersección debe hacerse desde ellas.