

Los Consejos Audiovisuales

Los organismos de regulación de lo Audiovisual
en España.

Estudio de las instituciones de regulación españolas de los contenidos en materia audiovisual, como entidades que regulan lo que se emite a través de los medios de comunicación en garantía de los derechos y valores que salvaguarda la Constitución española.

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Autor: María Isabel Benítez Cerezo

Director: Enrique Álvarez Conde

Doble Grado en Periodismo y Comunicación Audiovisual

Curso 2013/2014 – Convocatoria febrero

Índice

- I. Introducción

- II. Naturaleza y organización de los Consejos Audiovisuales
 - 1. Caracteres generales
 - 2. Naturaleza
 - 3. Organización
 - 3.1 Planteamiento general
 - 3.2 Regulación Comunitaria
 - 3.3 Regulación Constitucional
 - 3.4 Regulación Estatutaria
 - 3.5 Legislación

- III. Competencias de los Consejos Audiovisuales

- IV. Conclusión

- V. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El mercado audiovisual en España tiene por delante uno de los mayores desafíos de su historia. Desde el año 2005 ha sido testigo de la mayor reforma de la historia en materia audiovisual y los cambios en los medios de comunicación se han visto acrecentados a lo largo de los años, con la televisión como máximo exponente.

La existencia de unos Medios de Comunicación plurales, libres e independientes es un requisito indispensable para la creación de una opinión libre y, por tanto, pilar fundamental de un Estado Democrático y de Derecho. Sin embargo, a pesar de esta afirmación, en España contamos actualmente con un marco regulatorio de lo audiovisual disperso, con una definición de servicio público y social en tela de juicio y una oferta televisiva restringida que no encuentra una fácil justificación en el estado de desarrollo tecnológico actual.

Los últimos gobiernos que han pasado por nuestro país parecían tener la intención de regular y modificar esta difícil situación. Por el contrario, en los últimos años no se ha avanzado suficientemente en la definición de un marco regulador que garantice la pluralidad, la competencia y la independencia. Y, lo cierto, es que a día de hoy, sigue sin existir un Consejo Audiovisual de orden estatal, la televisión digital no acaba de despegar y consumidores y medios de comunicación reclaman más competencia.

El sector audiovisual ha recibido siempre una atención privilegiada por la legislación, sobre todo en los últimos años, debido al rápido proceso de cambio generado por un sector económico y social de extraordinaria vitalidad. Esta atención tiene una doble partida: por un lado regular los contenidos audiovisuales en relación a la creación de un sistema democrático de libre emisión y recepción de información y de responsabilidad civil frente a las obligaciones con la ciudadanía. Por otro lado, esta regulación jurídica se vincula primordialmente a los aspectos relativos a la ordenación de una actividad económica.

Como conclusión, se puede afirmar que la regulación jurídica y legislativa de los contenidos audiovisuales en un régimen democrático que lucha por el pluralismo y los

derechos y libertades informativas de los ciudadanos del sistema responde a unos criterios. Por un lado, imponer unas bases mínimas en los contenidos que garanticen esta pluralidad, y por otro lado, imponer unas limitaciones en cuanto a lo que se emite, con el fin de salvaguardar los derechos de terceros, recogidos en el artículo 20 de la Constitución.

Bajo nuestro punto de vista, la existencia de un sistema de regulación del contenido audiovisual no debe entenderse como una amenaza a la libertad de expresión sino, todo lo contrario, como un medio adecuado para el ejercicio de ésta por parte de las personas y de los grupos sociales significativos. Es decir, que su propia configuración como servicio público tenga apoyo estatal y constitucional. Hay que insistir en la idea de la televisión como servicio público, calificación que, si bien no está impuesta por nuestro ordenamiento jurídico, debe entrar dentro de los poderes del legislador. Este carácter se debe a la configuración de la propia comunicación pública libre como garantía institucional, lo cual exige garantizar ciertos derechos fundamentales de la colectividad.

El régimen jurídico de la televisión ha experimentado, por otra parte, constantes transformaciones con motivo de diversas disposiciones normativas, que han impedido la existencia de un régimen normativo unitario. Por ello, se intenta hacer frente a esta excesiva fragmentación normativa del régimen jurídico de los medios de comunicación audiovisual, a lo que se suma la necesidad de adaptarla a la normativa europea, a través de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.

Con todo lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo revisar los actuales mecanismos de regulación de lo audiovisual en España como base un sistema democrático, analizando las posibilidades de influencia que el sector político y el económico puedan tener. El primer punto a determinar es la organización y funcionamiento de los Consejos Audiovisuales: las razones por las que el poder público decide intervenir en el contenido de los medios de comunicación introduciendo una política de contenidos propia. Seguidamente nos detendremos en las competencias de estos consejos: en qué se basa la actividad de regulación y cuáles son los límites de

actuación de mencionadas entidades. Garantizar el pluralismo político y social y defender la libertad de información es el presupuesto inicial para estudiar las entidades de regulación de los contenidos del sector audiovisual.

Por otro lado, se pretende estudiar una realidad institucional común en el panorama europeo y que, sin embargo, no existe aún a nivel del Estado español. Se trata de las entidades de regulación de los contenidos en materia audiovisual, como entidades que regulan lo que se emite a través de los medios de comunicación en garantía de otros derechos o valores constitucionales, o con el fin de imponer o promocionar determinados contenidos que se estimen de interés general. Por este motivo, es imprescindible definir los elementos que componen estas instituciones, qué es lo audiovisual, en qué consiste la función de regulación y por qué se ha de acudir a una autoridad independiente para el ejercicio de esta función.

A continuación se hace una exposición de las entidades ya existentes en esta materia, analizando los ejemplos europeos, así como la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el ejemplar Consejo Audiovisual de Cataluña.

II. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN DE LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES

1. Caracteres generales

Para poder llegar a garantizar un correcto funcionamiento de la democracia, es imprescindible la existencia de unos mecanismos de regulación de los contenidos que se emiten, tanto para diferenciar las cadenas privadas como las públicas y salvaguardar la actividad económica, como para proteger los derechos de terceros. El sistema democrático debe garantizar el mercado económico, pero también debe luchar por conseguir un equilibrio entre los informantes y los informados, así como entre los intereses económicos de quien informa y los fines de servicio público que puede exigir la autoridad pública. Y todos estos requisitos se engloban dentro de un sistema de relaciones muy complejo, como es el sistema audiovisual, que requiere de una técnica que las garantice mucho más compleja: la regulación.

La función de “servicio público” de las televisiones implica que éstas tienen obligación de emitir una programación respetuosa, cuyo contenido debe ser determinado por cada Estado. Además, otro de los conceptos para denominar a la televisión como servicio público debe ser la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades, satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre, a la extensión de la cultura, etc. En definitiva, el objetivo tiene que ser la emisión de unos contenidos que respeten los valores constitucionales.

El inicio de la televisión en España se remonta al nacimiento de la televisión pública de ámbito nacional con Radio Televisión Española (RTVE) en el año 1956, actuando con completo monopolio del sector audiovisual hasta que fueron entrando las televisiones autonómicas, a principios de los años ochenta. A éstas se les sumarían más tarde las televisiones privadas y más tarde el resto de las que conforman el actual panorama televisivo en España. Las televisiones públicas autonómicas fueron configuradas por el Estatuto de la Radio y la Televisión y la Ley del Tercer Canal. Su concesión se hace por el Gobierno a través de real decreto, siempre que las comunidades hayan aprobado las leyes autonómicas de la creación de respectivos entes públicos de radiotelevisión

autonómica. Actualmente no todas las Comunidades Autónomas han culminado este proceso regulatorio para conseguir la gestión directa de su televisión autonómica.

La actividad de regulación cobra vital importancia en el sector del Derecho público en nuestro país gracias al proceso de liberalización económica, pues se produce una apertura de muchos sectores de actividad económica, entre ellos el audiovisual, que antes habían estado restringidos exclusivamente al sector público. Para regular lo audiovisual se requiere otro tipo de Derecho que se caracterice por su adaptación a lo concreto, su acercamiento a los ciudadanos, su adecuación al contexto exacto de las sociedades que pretende regir. Este debe ser el Derecho “de regulación”.

El funcionamiento de este nuevo recurso que surge con la liberalización económica, como es la regulación, se centra en fijar unas reglas generales y garantizar su observancia desde una posición neutral en relación a los fines que se consigan. Sin embargo, desde la liberalización de los mercados, ha existido una especial consideración en diferenciar las figuras del regulador y el regulado, sin que una misma persona asuma ambos cometidos. Al establecer esta premisa, se desarrolla el concepto de actividad de regulación como una actividad que se diferencia de la actividad de actuar en el mercado de acuerdo a las reglas previamente establecidas. El nuevo orden del mercado trae consigo la necesidad de nuevos principios de regulación e insiste especialmente en el aspecto funcional y organizativo. Lo que se pretende evitar con esto es que la actividad de regular y de actuar quede en unas mismas manos. Es decir, que la función de regulación ejercida en los servicios públicos tradicionales por la propia Administración se separe de la función de gestión de la actividad. El hecho de que regulación y actuación se encuentren en manos diferentes, lleva a reivindicar, por tanto, la creación de organismos separados de la Administración que ejerzan la función de regulación. La función de regular y la de la creación de autoridades independientes son dos fenómenos que nacen, por tanto, de la mano.

La apertura a este nuevo mercado audiovisual implica fijar unos mecanismos específicos de actuación y unas reglas de comportamiento que vinculen a los actores y puedan exigir su cumplimiento. Es decir, se precisa crear unas reglas de funcionamiento específicas. El poder público debe asumir este papel actuando como

mediador; regulando, pero nunca dirigiendo. La regulación de lo audiovisual es la única garantía del buen funcionamiento de las reglas del mercado. Cuando los procesos de autorregulación de las propias cadenas son insuficientes, la existencia de intereses generales afectados puede reclamar la intervención de un tercero que establezca reglas y las haga cumplir. En este momento, se evoluciona desde mecanismos de autorregulación a mecanismos de regulación. Regulación y autorregulación pueden, por otra parte, coexistir. Un ejemplo de interés en el tema de la autorregulación es el Convenio de Autorregulación firmado el 26 de marzo de 1993 por el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías Autonómicas con competencias educativas y las cadenas de televisión, con el objetivo de avanzar hacia un mayor control de los contenidos televisivos. En virtud de dicho Convenio, las cadenas se comprometían a “favorecer, especialmente en la programación dirigida a público infantil y juvenil, los valores de respeto a la persona, de tolerancia, de solidaridad, paz y democracia” y así mismo a evitar la difusión de mensajes o imágenes con violencia gratuita ofensiva hacia las personas, discriminatorias en razón de color, raza, sexo, religión o ideología, de escenas relacionadas con el consumo de sustancias tóxicas, de explícito contenido sexual en horarios de audiencia infantil, y el lenguaje necesariamente indecente o deliberadamente incorrecto.

El recurso a mecanismos de autorregulación no anula necesariamente la regulación externa ni la previsión de exigir, de una forma u otra, que se cumpla lo dispuesto en las disposiciones de carácter general. Regulación y autorregulación son, por tanto, realidades complementarias. Las entidades de regulación responden a la necesidad de separar en el ámbito de la actividad económica, las figuras del regulador y del regulado. La presencia de entidades públicas que ejercen la iniciativa económica obliga, dentro del proceso de liberalización, a crear este tipo de entidades, a las que se denominará “entidades de regulación”. Su actividad se denominará actividad reguladora. Como consecuencia, la actividad de regulación puede llevarse a cabo a través de la reglamentación y de actos ejecutivos como la autorización o la sanción. Pero también se regula a través de informes, de propuestas, de la mediación o del arbitraje y de técnicas contractuales. Regular supone el ejercicio de una pluralidad de técnicas de intervención dentro de un marco ya reglamentado. Regular es ordenar

conductas una vez las reglas del juego han sido establecidas. La autorregulación implica que los propios actores adoptan los códigos de conducta necesarios para desarrollar los procesos de control de las emisiones audiovisuales, solucionando los conflictos mediante reglas de arbitraje. Los propios actores que fijan las normas de conducta son los encargados de aplicarlas, de forma que el cumplimiento de dichos códigos no se puede basar en un sistema de control o sanciones, sino en el consenso, la aceptación y el acuerdo. La autorregulación implica que los profesionales se responsabilizan de su actividad y adoptan voluntariamente las medidas necesarias para su correcto desarrollo sin recurrir o ejercer la coerción para garantizar su cumplimiento.

El funcionamiento de los mecanismos de regulación nace vinculado a la ruptura de regímenes de monopolio y su sustitución por ámbitos de libre competencia, en los que debe garantizarse el mercado y el pluralismo. El proceso de liberalización reclama en un primer momento la fijación de nuevas reglas de defensa que fijará el Gobierno. Una vez determinadas estas reglas, debe crearse la figura que aplique este nuevo ordenamiento y permita que la partida se desarrolle dentro de los nuevos parámetros normativos. Si se trata del ámbito audiovisual, además de la garantía de pluralismo, deberá tenerse en cuenta que la conducta de cada cadena puede lesionar intereses de terceros, usuarios, menores y minorías. Y que puede ser necesario imponer a todas las cadenas del sector que actúen de acuerdo a unas determinadas pautas de comportamiento por razones de interés general. Es importante recalcar que, se trata de garantizar no sólo el mercado, sino el equilibrio entre los intereses económicos de quien informa, de las cadenas y los fines del propio servicio público que puede exigir la autoridad pública. Y todos estos objetivos requieren actuar con una técnica compleja, la regulación, dentro de un sector mucho más complejo como es el audiovisual.

Los fines de la autoridad de regulación serían garantizar el respeto y defensa del pluralismo, la protección de todos los usuarios en especial los menores de edad, de las minorías, y el logro de los fines de servicio público previamente definidos. Para ello recurre a una normativa especializada, autorización, sanción, conciliación y mediación. Se trata de una regulación como ejercicio de supervisión pero nunca de imposición. La regulación debe ser fruto de una mediación que mantenga la mayor credibilidad

posible ante los ojos de la opinión pública del campo de lo audiovisual. Por ello, no es de extrañar que la función de regulación requiera una autoridad diferenciada de la Administración. La función de regulación debería encomendarse a una entidad específica. La Administración sirve a los intereses de Gobierno ejecutando un marco normativo previamente establecido, emanando actos, llegando a acuerdos o formalizando contratos con los particulares afectados. Al regular el sector audiovisual, lo que se exige es intervenir en garantía del pluralismo, del equilibrio entre valores contrapuestos y de los intereses entre mercado y los fines del servicio público.

La finalidad de regulación no es imponer un mandato de una forma previa a través de actos administrativos, autorizadores o sancionadores. La idea de regulación es la de buscar un equilibrio entre los intereses generales, o entre derechos fundamentales que se limitan mutuamente, así como actuar para concretar los principios y valores que deben regir la conducta tanto de cadenas públicas como privadas. Regular no supone aplicar un mandato de la norma sino buscar el funcionamiento correcto del sistema audiovisual. Las resoluciones que se adopten, por tanto, tratarán de buscar su fuerza en el procedimiento de adopción o en la naturaleza del órgano del que emanan. Se trata de una idea de equilibrio, consenso y acuerdo. La regulación supone una intervención continua y un seguimiento de esa actividad regulada a la que debe prestarse atención diariamente.

En definitiva, el concepto de regulación nos remite a un tipo de actuación administrativa caracterizada por la búsqueda del equilibrio entre las entidades informativas y la opinión pública. Puede llevarse a cabo a través de técnicas administrativas de diverso signo. El reglamento, la autorización y la sanción; aunque también el informe, la propuesta, la mediación y el convenio. El fenómeno de la regulación y el surgimiento de las autoridades independientes se nos aparecen como realidades indisociables.

2. Naturaleza

A diferencia de lo que ocurre en otros países europeos y americanos que cuentan con autoridades independientes de regulación de lo audiovisual, España no cuenta con un organismo a nivel estatal de este tipo, careciendo de un referente social a nivel nacional en dicho sector que, conciliando los intereses de las distintas empresas y organismos audiovisuales, vele por el cumplimiento de las normas, canalice las demandas de cadenas y telespectadores y usuarios y ejerza potestades sancionadoras por infracción de la legislación en materia de difusión. La creación de un Consejo Audiovisual a nivel estatal se convierte, por tanto, en esencial para nuestro panorama audiovisual. Aparte de la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), España sólo cuenta con Consejos Audiovisuales de ámbito autonómico.

A nivel europeo, con raras excepciones como el caso español, la mayoría de países han creado autoridades independientes encargadas de la regulación del sector de las comunicaciones, existiendo en muchos países dos autoridades independientes: una encargada del sector audiovisual y otra del sector de las telecomunicaciones. **Reino Unido** cuenta con la Office of Communications (OFCOM), con responsabilidad sobre televisión, radio, telecomunicaciones y servicios de comunicación inalámbricos en los sectores tanto público como privado. **Alemania** se caracteriza por carecer de un único órgano que aglutine sector público y sector privado. El “Consejo de Televisión” es el órgano relevante de toda televisión pública, mientras que el control de las cadenas privadas recae en un órgano de control, denominado Arbeitgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM). En **Francia** el Conseil Supérieur de l’Audiovisuel (CSA); para muchos considerado el modelo a seguir, ejerce poder regulador tanto del sector público como del privado en el ámbito de la radiodifusión, mientras que la Agencia Nationale des Fréquences (ANFR) y la Direction de Développement des Médias (DMM) contribuyen a la regulación del sector televisivo. La Autorità per le Garantie nelle Comunicazioni (AGCOM) es en **Italia** la autoridad a la que se le atribuyen funciones de regulación y vigilancia en el sentido más amplio, puesto que tiene competencias en los sectores de telecomunicaciones, audiovisual y editorial. El Consejo de la Radio y la Televisión (“The Radio and Televisión Board, RTB”) es el órgano de regulación **danés**, uno de los órganos encargados de asesorar al Ministerio de Asuntos Culturales. En **Suecia** deben citarse a la Autoridad para la Radio y Televisión o RTVV, cuya principal

labor es el otorgamiento de licencias y gestionar el registro de los entes difusores de información y contenidos, y la Comisión Sueca de Emisiones o GRTVV, encargada de examinar el contenido de los programas de radio y televisión. En cuanto al resto de los países nórdicos, Noruega, Finlandia e Islandia cuentan con diferentes autoridades:

Noruega con el organismo público de los medios de comunicación; **Finlandia** con The Finish Communications Regulatory Authority, e **Islandia**, las competencias de la Broadcast Licensing Committee son fundamentalmente asegurar el cumplimiento de la legislación audiovisual. Por último, en **Estados Unidos** la entidad encargada de regular las comunicaciones interestatales e internacionales de radio y televisión es la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), agencia federal dependiente del Gobierno de los Estados Unidos que vela por el cumplimiento de los reglamentos diseñados para garantizar la competencia entre compañías de cable, de satélite y otras entidades que ofrecen servicios de programación al público general, con potestad sancionadora ante los eventuales incumplimientos de las emisoras.

La regulación de la televisión en España, sin embargo, se caracteriza fundamentalmente por una proliferación de normas reguladoras de la televisión con el denominador común de la falta de coherencia interna, una televisión pública que soporta una situación financiera y económica de profunda crisis y que, a falta de fondos públicos suficientes, debe competir con televisiones privadas y un régimen de otorgamiento de concesiones a los operadores basado en una concepción de la televisión como servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado. La regulación televisiva en España, por tanto, ha sido considerada siempre como “dispersa”. Esta disposición es debida, principalmente, a que los legisladores no han centrado sus políticas en modificar o armonizar toda la proliferación de normas existentes en la actualidad sobre televisión, entre leyes, reglamentos, disposiciones transitorias etc, dando lugar a un sistema jurídico inconexo y de difícil comprensión e interpretación para cualquier persona en la materia. De esta forma, en nuestro país, se ha optado por una regulación específica para cada sistema técnico de transporte de la señal y una ley particular por cada ámbito de cobertura del servicio, en lugar de por una regulación unitaria de todos los servicios de la televisión. Esta situación deja a nuestro país en una situación de clara desventaja respecto al resto de países europeos

a la hora de afrontar los retos y cambios que se vienen repitiendo con el avance de las tecnologías que están obligando a cambiar por completo el panorama televisivo actual.

Otro de los caballos de batalla de la televisión en Europa y en España es el de la consideración de servicio público que tiene este medio de comunicación. La función de servicio público de las televisiones implica que éstas tienen obligación de emitir una programación respetuosa con dicha función, cuyo contenido debe ser determinado por cada Estado. Esta función se predica principalmente de la televisión pública, pero no existe ningún impedimento a que las televisiones privadas asuman también esta función. A su vez, la televisión se considera un *servicio público esencial* cuya titularidad corresponde al Estado en todos los tipos de televisión. También se asume como causa para considerar a la televisión como servicio público la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades, satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura...etc.

Según su naturaleza, podemos distinguir en España una serie de diversas televisiones con funciones y personalidades muy distintas. La **televisión pública de ámbito nacional**, se reduce en nuestro país a Radio Televisión Española (RTVE) que nace en el año 1956, actuando en régimen de monopolio hasta la entrada de las televisiones autonómicas a principios de los años ochenta. En la actualidad, Televisión Española está inmersa en una crisis financiera grave y su gestión económica se considera en entredicho, debido a los conflictos creados por el deficiente cumplimiento de la función de servicio público encomendada. Desde la llegada de las televisiones autonómicas y las televisiones privadas, Televisión Española debe competir cada vez más por la principal fuente de financiación de todas ellas, la publicidad, lo que ha provocado innumerables polémicas. Las **televisiones públicas autonómicas** fueron configuradas por el Estatuto de la Radio y la Televisión y la Ley del Tercer Canal a imagen y semejanza de TVE (públicas, gratuitas y generalistas). Su concesión, una vez obtenida la previa autorización de las Cortes Generales a través de la Ley de Tercer Canal, se hace por el Gobierno a través de real decreto, siempre que las comunidades hayan aprobado las leyes autonómicas de creación de los respectivos entes públicos de radiotelevisión autonómica. En 1989 aparece por primera vez la **televisión analógica**

privada. España fue uno de los últimos países europeos en implantar este tipo de televisión. La aprobación de la Ley de Televisión Privadas (10/1988) permitió que los empresarios privados pudieran crear sus propias cadenas de televisión y emitir sus contenidos a través del espacio radioeléctrico, lo que provocó el establecimiento de un sistema de concesiones administrativas articulado mediante concurso público, tendente a asegurar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de las libertades de expresión e información del artículo 20 de nuestra Constitución. Dicho concurso evaluó la idoneidad de llevar a cabo la gestión indirecta (no dependiente de entes públicos) del servicio público de la televisión, buscando el efectivo cumplimiento de ciertas condiciones técnicas, la viabilidad económica de las propuestas y la pluralidad tanto en la programación como en el control de los medios de comunicación social. La implantación de la **televisión local** en España ha venido marcada por el trato desigual desde las administraciones públicas. Esto, junto a las diferencias regionales de población, renta y nivel social, ha dado pie a un mapa de televisiones locales en España muy diverso. Las mayores concentraciones de medios se produjeron en Andalucía, el Levante español y Cataluña, tanto por razones de renta como por motivos históricos y políticos. Hoy en día la titularidad del servicio sigue estando compartida entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, previéndose que las Comunidades Autónomas tengan potestad concesional del servicio público y competencias normativas para regular ciertas cuestiones. Es necesario señalar que la Ley de Televisión Local por Ondas Terrestres (1955) no se ha aplicado desde su aprobación. Las televisiones locales son aquellas televisiones que emiten en un ámbito delimitado por la cobertura territorial, dentro de un núcleo urbano de población del municipio correspondiente. El Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local es la norma encargada de delimitar dicha cobertura territorial. En la actualidad, la televisión local analógica se desenvuelve en un contexto de falta de concreción jurídica, lo que ha producido un considerable incremento del número de agentes locales emisores, que no se corresponde con las limitaciones que legalmente vienen establecidas en relación con el número de concesiones: dos a lo sumo por cada municipio. Con la reciente aprobación del Plan Técnico Nacional de la Televisión Local se ha puesto fin a la inseguridad normativa acerca de la legalidad de las televisiones locales que emitían sin tener titulación.

En España, cronológicamente hablando, el primero en salir de todos fue el Consell de l'Audiovisual de Catalunya cuyo principal objetivo fue ser un órgano asesor de la Generalitat y un órgano de instancia que velase por la objetividad y la transparencia de los programas audiovisuales, con la pretensión de que se convirtiese en un referente social de prestigio que permitiera a la sociedad catalana dotarse de un instrumento que transformase la radio y la televisión en auténticos medios de información, formación y entretenimiento adaptados a sus necesidades. En 2002 se abordó la modificación del CAC con la creación de una ley propia, pasando a ser una autoridad independiente con competencias reguladoras y sancionadoras sobre los contenidos del sector audiovisual en Cataluña, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, tanto en el ámbito público como en el privado, que actúa con plena independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones. El siguiente en aparecer fue el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid, creado en abril de 2001 como un órgano de carácter consultivo que asesora al Gobierno y desarrolla funciones de seguimiento en la materia regulada por la Ley del Contenidos Audiovisuales de la Comunidad de Madrid, careciendo de personalidad jurídica propia. Este Consejo se suprime el 21 de junio de 2006, por Ley 2/2006 del 21 de junio de 2006, con el fin de remover cualquier obstáculo a la libertad de expresión y de impedir la existencia de barreras a su ejercicio. Con dicha Ley, la Comunidad de Madrid quiere situarse a la vanguardia de las libertades públicas, como una Comunidad abierta y tolerante, que sitúa los derechos y libertades de los ciudadanos por encima de cualquier otro interés.

Por otro lado, la creación de un Consejo Audiovisual en Andalucía y País Vasco se encuentra aún en fase parlamentaria. La Generalitat Valenciana manifestó durante el mes de septiembre de 2004 su intención de crear un Consejo Asesor de lo Audiovisual Valenciano, que aún no se ha materializado.

3. Organización

3.1 Planteamiento general

La intervención sobre el sector audiovisual se ejerce a través de entidades de regulación creadas con esta específica misión. Para este tipo de intervención en el sector audiovisual se requiere de una respuesta organizativa específica que cuente con organismos de regulación concretos. Esta respuesta organizativa específica se encuadra dentro de un cuadro más general: el de las autoridades administrativas independientes. El objetivo de estas entidades es garantizar que en determinados sectores los poderes de regulación no se ejerzan por instancias partidistas y encomendar la tarea de intervención y regulación a entidades u organismos que puedan actuar con el conocimiento de causa y la flexibilidad necesaria para acometer tan delicada función. Podríamos definir a las autoridades administrativas independientes como unos organismos dotados de potestades de ordenación para la realización de funciones de regulación sectorial del campo audiovisual, que ejercen su poder en un régimen de no dependencia respecto a la administración del Estado. La vinculación de las autoridades administrativas independientes respecto al gobierno es independiente, aunque no tiene una desconexión total con el poder ejecutivo, porque por ley actúan sometidas a las normas del Derecho administrativo (leyes dictadas por el Gobierno) y sus actuaciones son revisadas por el mismo. En este sentido, puede decirse que las autoridades administrativas independientes son organizaciones públicas vinculadas aunque no dependientes del Gobierno.

Existen dos razones de peso que apoyan la creación de unas autoridades administrativas independientes. Por un lado, el proceso de liberalización en el sector audiovisual ha supuesto el nacimiento de una gran afluencia de cadenas privadas y, por tanto, la concurrencia público-privada en materia de televisión y radio. La tarea de Gobierno al respecto debe basarse en gestionar un poder regulador que garantice una verdadera igualdad de condiciones. La libertad de información y el pluralismo político exigen unas entidades que garanticen estos derechos. Por otro lado, se comprueba también que la intervención por parte de la Administración sea neutral, que sea un organismo que, según establece la Constitución en su artículo 103.1 C.E (“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”) actúe con objetividad al

servicio de los intereses generales. Lo que se pretende es una actuación neutral, que trate a todos los sectores interesados sin posiciones previas, únicamente determinada por la defensa de la igualdad de condiciones y la sumisión de todos a las mismas reglas que condicionan el ejercicio de la libertad de la información. La autoridad que se necesita es una autoridad neutra. Las autoridades administrativas independientes en el sector audiovisual deben actuar de forma neutra, lo que no puede cumplir la Administración. Ésta actúa de forma objetiva, imparcial pero no neutra, pues cumple directamente las directrices del Gobierno.

En definitiva, la aparición de las autoridades administrativas independientes responde a la necesidad de separar el regulador de lo regulado, a la necesidad de actuar neutralmente en la ordenación del sector y a la ineficacia de la Administración para ejercer la nueva función reguladora dentro del marco audiovisual. Las autoridades administrativas independientes se encuadran, por tanto, dentro de un modelo constitucional, sin oponerse al mismo y sin necesidad de su reconocimiento expreso. De esta forma, su legitimación deriva de la propia función que tienen encomendada: regular de forma neutra un sector de actividad económica y proteger el ejercicio real de una libertad pública.

3.2 Regulación Comunitaria

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, reconoce en su artículo 10 el derecho a la libertad de expresión, así como la posibilidad de someter su ejercicio a limitaciones cuando concurren determinadas situaciones y se cumplan ciertos requisitos. El mismo derecho enuncia así:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El

presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

El Consejo Europeo, al recoger este derecho, es consciente de que la libertad de expresión y de información son uno de los pilares básicos de la sociedad democrática, pues sólo donde exista una opinión pública libre bien informada y circulen sin trabas opiniones e informaciones habrá una auténtica democracia. La propia estructura de los medios de comunicación define el grado de intensidad democrática de un Estado. Cuando entra en juego la libertad de expresión y de información, el marco legal y jurídico condiciona el nivel de democratización y de pluralismo. La consagración de la libertad de información es la garantía del pluralismo que debe dominar la vida política de una sociedad democrática.

El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH), a lo largo de la construcción de su jurisprudencia en esta materia, ha dejado sentado que la libertad de expresión es uno de los fundamentos clave de las sociedades democráticas, pues sólo a través de las libertades de expresión e información se puede crear una opinión pública libre y responsable, la cual a su vez, es presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de una democracia.

Sin embargo, para llegar a un correcto funcionamiento de la democracia, es imprescindible la existencia de unos mecanismos de regulación de los contenidos que se emiten, tanto para diferenciar las cadenas privadas como las públicas y salvaguardar la actividad económica, como para proteger los derechos de terceros. El contenido es lo que permite diferenciar un medio en régimen de servicio público de uno privado. Un medio en calidad de servicio público no condiciona el contenido de la información

emitida pero sí determina la agenda “de lo que se tiene que hablar”. Es decir, las cadenas públicas no limitan la libertad de información en cuanto a controlar el contenido de la información, pero si condicionan la libertad de información en el sentido de imponer unos determinados servicios que se consideran de interés para los ciudadanos. Hay que contar también con que la regulación de los contenidos que se emiten en los medios tiene por fin último delimitar el ejercicio de la libertad de expresión e información para salvaguardar los derechos y libertades de terceros que se puedan ver afectados.

Con todo esto, el Consejo Europeo debería perseguir establecer un modelo de medios de comunicación que esté al servicio de los ciudadanos y no de los grupos políticos o económicos y, por otro lado, dotar a los medios informativos de unas obligaciones adscritas al interés general de los ciudadanos.

3.2 Regulación Constitucional

Históricamente, la libertad de expresión se configuró como una de las primeras conquistas del constitucionalismo español. En las democracias occidentales, entre las que cabe incluir el sistema jurídico-político español, la denominación de libertad de expresión es la más común a la hora de ocuparse tanto legal como doctrinalmente de los derechos fundamentales. Sin embargo, dicha terminología, referida a un derecho político de primera magnitud, es demasiado genérica, por lo que resulta más adecuado hablar de la libertad de comunicación pública¹. Englobamos bajo esta denominación al conjunto de derechos fundamentales que aparecen en la Constitución en el art. 20, que consagra las diferentes dimensiones de la libertad de comunicación pública o libertad de expresión:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

- 2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.*
- 3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.*
- 4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.*

El primer problema que se plantea de estos derechos es el de su propia naturaleza jurídica, donde, junto al reconocimiento de ciertos derechos fundamentales, se establece también su régimen general. Dentro de este régimen general se constitucionalizan dos principios comúnmente admitidos y que caracterizan la existencia de una comunicación pública auténticamente libre. Por un lado, la supresión de toda censura previa en el ejercicio de estos derechos. Y por otro, la necesidad de resolución judicial para que pueda acordarse el secuestro de cualquier medio de información. Así mismo, el artículo 20.4 consagra los límites al ejercicio de este derecho, que viene determinado por el respeto a los demás derechos fundamentales, por los preceptos de las leyes que los desarrollan y, especialmente, por el respeto a concretos derechos como son el honor, la intimidad, la propia imagen y la protección a determinados sectores sociales como son la juventud y la infancia. Todo ello ha

¹A. Torres del Moral, *Principios de Derecho Constitucional español*, 1998, pág 413.

supuesto la necesidad de que nuestra jurisprudencia haya tenido que pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el significado del artículo 20.4, en las cuales se ha limitado a analizar el problema de los límites de la libertad de expresión, reproduciendo en buena medida la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin elaborar una teoría general de los mismos, con algunas contradicciones entre la naturaleza de las llamadas normas de libertad y las normas limitadoras de la misma. A pesar de que el doble carácter sea un elemento definitorio de todos los derechos fundamentales, en el caso de la libertad de expresión dicho doble carácter constituye un elemento central tanto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta libertad, como de la interpretación doctrinal sobre la misma. Desde un primer momento el Tribunal ha puesto de relieve el doble carácter de las libertades reconocidas en el art. 20 de la Constitución: de un lado, como derechos de libertad frente al poder y, de otro, como “garantía institucional de una opinión pública indisolublemente unida al pluralismo político dentro de un Estado democrático”. El Tribunal ha destacado que la posibilidad de libre ejercicio de los derechos fundamentales a las libertades de expresión e información garantiza un interés constitucional relevante: la formación y existencia de una opinión pública libre, pues, en la medida en que la libertad en la expresión de las ideas y los pensamientos y en la difusión de noticias es necesaria premisa de la opinión pública libre, el art. 20 , al proteger dichas libertades, está garantizando la libertad en la formación y en el desarrollo de esa opinión pública. Y esta garantía que reviste una especial trascendencia ya que la opinión pública libre es una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, lo que la convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos ha de ser también informado ampliamente, de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas. Por ello reciben una especial protección las opiniones referidas a asuntos de interés general o relevancia pública. Así pues, el Tribunal concluye que con el reconocimiento de la libertad de expresión y de los restantes derechos del art. 20 CE se garantiza también “el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado

el principio de representación democrática que enuncia el art. 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política”.

Según el art. 20.4 de la Constitución, las libertades reconocidas en dicho artículo “tienen su límite en el respeto de los derechos reconocidos en este Título (el Título I de la C.E.), en los preceptos de las leyes que los desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia”. Es decir, los límites de la libertad de expresión, como los de cualquier otro derecho, se encuentran en los restantes derechos fundamentales así como en otros bienes constitucionalmente protegidos, límites que el legislador puede haber concretado en las normas de desarrollo correspondientes, respetando siempre, eso sí, el contenido esencial de la libertad de expresión. En cuanto a los derechos de la personalidad y la protección de la juventud y la infancia, expresamente recogidos en el art. 20.4 de la Constitución, no son obviamente los únicos derechos y bienes que justifican una limitación de la libertad de expresión, ni una limitación “especial”, pero sí los que más frecuentemente colisionan con ella. Otros derechos fundamentales que han colisionado con la libertad de expresión son, por ejemplo, el derecho a la vida, que se puede poner en peligro por la divulgación de hechos u opiniones, el derecho a la igualdad, en los supuestos de expresiones racistas, sexistas o xenófobas; o el derecho al secreto de las comunicaciones. Y otros bienes que pueden justificar una limitación de la libertad de expresión son, entre otros, la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la protección de la moral, de la reputación y de los derechos ajenos. Todo ello ha supuesto la necesidad de que nuestra jurisprudencia haya tenido que pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el significado del artículo 20.4, en las cuales se ha limitado a analizar el problema de los límites de la libertad de expresión, reproduciendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin elaborar una teoría general de los mismos, con algunas contradicciones entre la naturaleza de las llamadas normas de libertad y las normas limitadoras de la misma².

Que la naturaleza de la libertad de expresión y el derecho a la información sea un derecho de libertad, no impide que los poderes públicos asuman una serie de responsabilidades en este ámbito. El Tribunal de Estrasburgo señala que compete a los Estados garantizar el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación social.

Esto quiere decir que el Estado es el último garante de esta libertad, siendo el monopolio público, el peligro más grave con el que se enfrenta el pluralismo informativo por lo que las leyes que no permitan crear y explotar medios de comunicación, violan el Consejo Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Esto supone, en definitiva, la adopción de medidas por parte del Estado que tiendan a garantizar el pluralismo informativo como legislar de forma favorable a la creación de medios de comunicación. La libertad de los medios de comunicación, sin la cual no sería posible el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales que el artículo 20 de la Constitución enuncia, entraña la necesidad de que los poderes públicos adopten las medidas que estimen necesarias para remover las trabas que las fuerzas sociales pudieran oponerle.

Cabe destacar el caso de la libertad de expresión y el derecho a la información en el régimen de la televisión. Es necesario incidir en la polémica suscitada en torno a la televisión, dada la dimensión que este medio de comunicación tiene en la creación de la opinión pública. En nuestra Constitución, la televisión aparece configurada como un servicio público esencial, cuya responsabilidad pertenece al Estado, pues es concebido como vehículo fundamental de información y participación de la ciudadanía, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo y de difusión de la cultura. Además, nuestra Ley Fundamental establece los principios por los que se debe regir la televisión: objetividad, imparcialidad, respeto al pluralismo político, religioso y cultural...etc. De este modo, la norma mantiene la titularidad pública de la televisión estatal, reforzando su independencia a través de un estatuto y de órganos de control adecuados. Por otra parte, se confirma el carácter de servicio público de estos medios, estableciendo el objetivo de conciliar su rentabilidad social con la necesidad de abarcar a la más amplia audiencia atendiendo a fines sociales, educativos e integradores.

Estos objetivos sólo pueden definirse en una Ley General de lo Audiovisual que fije los criterios básicos comunes y que a su vez otorgue cierta libertad a cada Comunidad Autónoma para

²R.Tur Ausina, E. Álvarez Conde, *Derecho Constitucional*, 2012, pág 349.

tener un modelo propio para su ámbito territorial. Así lo encontramos en nuestra Constitución, en el artículo 149.1.27 del capítulo tercero (De las Comunidades Autónomas) del título VIII:

149.1.27, Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

Los medios de comunicación son uno de los pilares fundamentales de la democracia porque recogen la opinión pública y las predisposiciones de los ciudadanos, que son tenidas en cuenta por quienes representan el poder. Los medios de comunicación deberían servir como herramienta vital para analizar la opinión pública y generar conocimientos relevantes y debates públicos. La calidad de la democracia dependerá de la calidad del sistema político-informativo que nutra a esa opinión pública. Las instituciones y mecanismos de regulación son los responsables, en parte, de fomentar una opinión pública nutrida y fuerte para que los ciudadanos puedan participar en la democracia.

Cabe destacar que, tanto la televisión pública como la privada, basan su actividad en torno a la audiencia. El share como medida de los ingresos de un programa es determinante para la programación de contenido de una cadena y no tanto la calidad del contenido informativo. Por otro lado, el acceso al contenido de lo que se emite en los medios de comunicación depende también del poder político gobernante, de tal manera que los contenidos emitidos a través de los medios de comunicación muchas veces no están dirigidos a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, sino a recalcar el poder político dominante.

En democracia, todos los temas sobre los que debate la opinión pública surgen y son establecidos y gestionados por los grupos de poder, para ser tratados en la esfera pública. Los grupos de poder luchan por establecer temas de su interés entre la opinión pública para que los ciudadanos debatan sobre ellos y se apoyan en los medios de comunicación para aumentar su influencia. Los problemas de los que se ocupa la opinión pública surgen cuando coinciden los intereses de determinados grupos sociales. Es decir, en gran medida, los temas de debate político que trata la ciudadanía

se “construyen socialmente” en las instituciones de poder que ocupan la esfera pública central, como políticos y medios de comunicación. De esta manera, detrás de cada tema a debatir, de cada problema, hay alguien que lo promueve y unas instituciones que se hacen eco. Los medios de comunicación, en este caso, saben que si algo se define y se acepta como real tiene repercusiones reales, aunque no sea del todo cierto. Un ejemplo puede ser la meteorología: si el hombre del tiempo anuncia por televisión que va a llover, aunque sea mentira, un alto porcentaje de ciudadanos saldrán ese día a la calle con paraguas, aunque haga sol. Por esto mismo, la democracia debe luchar por unos medios de comunicación transparentes, que garanticen la información más fidedigna para construir ciudadanos libres e informados. La información limita la capacidad de manipulación. Es preciso contar con unos organismos de regulación nacional de lo audiovisual puesto que, actualmente, las empresas informativas son las instituciones con más capacidad para convertir en público cualquier cuestión social, pública o privada.

La agenda mediática resulta crucial en democracia porque determina los asuntos colectivos sobre los que deben pensar los ciudadanos. Los medios de comunicación recogen las agendas de algunos grupos y forman una agenda mediática que domina el discurso social. Este discurso dominante podría modificar las opiniones de la audiencia. Es decir, los medios de comunicaciones pueden expresar y cambiar la opinión pública. La responsabilidad social de los medios de comunicación debería ser alimentar una ciudadanía informada, capaz de forjar opiniones autónomas, demandando, interpretando, cuestionando e incluso generando mensajes para promover su bienestar. Los medios de comunicación no nos dicen lo que tenemos que pensar pero sí pensamos sobre los asuntos que nos informan. Los medios de comunicación delimitan las fronteras de nuestros conocimientos y juicios³.

En resumen, la esfera pública se vale de los medios de comunicación, entre otras instituciones de poder, para ofrecer ámbitos de competición para que ciertas realidades sociales adquieran el status de problema público. Es importante recalcar la importancia de la separación de papeles entre instituciones de regulación de los medios de comunicación y la Administración pública: los medios gestionan el reconocimiento de los actores sociales como portavoces de la opinión pública, puesto

que pueden sacar a la esfera pública cualquier tema de su interés. El peligro reside en que los medios de comunicación y las instituciones administrativas con poder se retroalimenten mutuamente en una relación circular.

3.3 Regulación Estatutaria

Las Comunidades Autónomas, como forma de participar en la regulación y control del mercado de los medios de comunicación audiovisuales (art.149.1.27ª Constitución Española), han ido aprobando diferentes leyes para el sector audiovisual dentro de sus respectivos territorios y, en algunos casos, también han creado órganos específicos, los Consejos Audiovisuales, encargados de velar por el efectivo cumplimiento de la normativa, es el caso de Cataluña, Navarra y Andalucía:

- Cataluña⁴: Estatuto de Primera Generación por la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo Audiovisual de Cataluña. Parcialmente modificada y complementada por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña¹⁹. Con posterioridad a esta legislación ha sido aprobado el nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña que incorpora al CA de Cataluña como órgano de la Comunidad (art.82).

- Navarra⁵: Estatuto de Primera Generación por la Ley 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra.

-Andalucía⁶: Estatuto de Primera Generación por la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. También el art.131 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007²³.

³H. Écija Bernal, *Hacia una nueva política audiovisual*, 2005, pág 273 y 274.

⁴Sobre estas cuestiones, véase www.audiovisualcat.net

⁵ Sobre estas cuestiones, véase www.consejoaudiovisualdenavarra.es

⁶ Sobre estas cuestiones, véase www.consejoaudiovisualdeandalucia.es

También hay organismos parecidos, pero sin la independencia suficiente de la Administración de la que dependen y con funciones meramente consultivas, en Galicia y Madrid (este último suprimido por la Ley 2/2006, de 21 de junio), ambos Estatutos de Segunda Generación. El País Vasco elaboró un borrador de Ley en 2004 que no llegó a aprobarse y que regulaba de forma general el régimen de prestación de servicios audiovisuales, de derechos de los usuarios, de normalización lingüística y de regulación de contenidos; en lo que respecta al Consejo seguía la línea del de Cataluña y Navarra⁷.

Vemos, por tanto, que las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos y que ya disponían de Consejos Audiovisuales (Cataluña y Andalucía) han incorporado éstos a su norma básica como un nuevo órgano de autogobierno, ahora con garantía estatutaria. En el caso de Andalucía, el Capítulo VI regula “Otras instituciones de autogobierno” y dedica el art. 131 al Consejo Audiovisual, lo que implica “una decidida apuesta política a favor de dotar a la Comunidad Autónoma de una Institución, al máximo nivel, para incidir en los aspectos más importantes y, en ocasiones, controvertidos del sistema audiovisual” (Pérez Pérez y Ruiz Seisdedos, 2007, 379). Este reconocimiento estatutario es similar al que previamente había sido aprobado para Cataluña, pero diferente al caso valenciano que relaciona las instituciones de autogobierno de la Comunidad en el art.20, sin mencionar al Consejo Audiovisual, y sólo habla de la creación de éste al abordar las competencias de la CA de Valencia en el Título IV, entre las que el art.56 señala la referida a medios de comunicación.

Como hemos visto ya con anterioridad, recordemos las características y competencias básicas comunes de éstos:

- a) Naturaleza jurídica: son organismos independientes, con personalidad jurídica propia.
- b) Ámbito: su competencia se extiende a todos los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuyos ámbitos de cobertura no sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Autónoma, sea cual sea la forma de emisión y la tecnología empleada. Por tanto, en ningún caso se hace distinción entre medios públicos o privados.

c) Composición: El de Cataluña está formado por diez miembros, nueve de ellos elegidos por el Parlamento autonómico y el décimo es propuesto y nombrado por el Gobierno previo informe de los nueve restantes. El de Navarra está integrado por siete miembros, de los cuales cinco son nombrados por el Parlamento de Navarra y dos por el Gobierno. El de Andalucía está compuesto por once miembros elegidos por el Parlamento. En todos los casos deben ser elegidos entre personas que destacan por sus méritos profesionales en el sector audiovisual, cultural, universitario y asociativo.

d) Competencias: en general, asumen las funciones de la respectiva Comunidad Autónoma respecto a las competencias audiovisuales que éstas tienen y, junto a un deber genérico de asegurar el cumplimiento de la legislación vigente, destacan, en particular, las siguientes: 1. La de velar por los contenidos del sector audiovisual. 2. Garantizar el pluralismo de los medios, la objetividad y transparencia de la información y el cumplimiento de la misión de servicio público de los distintos medios audiovisuales. e) Capacidad sancionadora: los Consejos catalán, navarro y andaluz la tienen, ya que asumen las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia.

f) Intervención en la concesión de licencias de radio y televisión, normalmente emitiendo informe. No obstante, la Ley catalana 22/2005 ha supuesto un importante cambio en las funciones del Consejo catalán al atribuirle expresamente no sólo la capacidad de informar a la Administración Pública correspondiente en los procesos de adjudicación de licencias administrativas a las emisoras, sino que ahora será el Consejo el encargado de concederlas. Así, el pasado 21 de junio de 2006 y por primera vez en nuestro país, un organismo de estas características adjudicó, con un informe preceptivo y vinculante, 59 canales de televisión digital local.

⁷R. Zallo, *Dos modelos opuestos. Los Consejos Audiovisuales en las Comunidades Autónomas*, 2006.

3.4 Legislación

La Ley General de Comunicación Audiovisual, LGCA del 31 de marzo, ha regulado el reconocimiento de los derechos del público y el establecimiento de una autoridad reguladora independiente, que finalmente no llegó a nacer: el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, CEMA. En la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual se regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establece las normas básicas en materia audiovisual sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales en sus respectivos ámbitos. En las Disposiciones Transitorias se abordan las cuestiones relativas a la transición de modelos, los servicios de apoyo para las personas con discapacidad, los plazos de reserva para cuestiones como la obra europea o la producción independiente. Se garantiza la continuidad de un Catálogo de acontecimientos de interés general para la sociedad hasta la aprobación de un nuevo marco y se define el marco transitorio hasta la constitución del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Finalmente en la Disposición Transitoria Novena, se establecen límites al aprovechamiento del dominio público radioeléctrico sobrevenido por la mejora tecnológica.

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) se crea por la Ley General de la Comunicación Audiovisual, de 2010. La Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) se aprueba con la finalidad de convertirse en un marco general de la materia audiovisual para realizar una unificación y codificación de la normativa dispersa sobre el medio audiovisual para que respondiera a los nuevos desarrollos tecnológicos y se dotara de mayor estabilidad y seguridad a los sectores públicos y privados. Es una autoridad independiente, supervisora y reguladora de actividad de los medios de titularidad del Estado o que estén bajo su competencia, con capacidad sancionadora, encargada del control y seguimiento del cumplimiento de la mencionada ley y, en general, de la normativa audiovisual de ámbito estatal. Por decreto del gobierno del Partido Popular, este proyecto de ley se queda como *non nata*.

Tiene por finalidad velar y garantizar el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) El libre ejercicio de la comunicación audiovisual en materia de radio, televisión y servicios conexos e interactivos en las condiciones previstas en la Ley General Audiovisual.
- b) La plena eficacia de los derechos y obligaciones establecidos en la Ley General Audiovisual, en especial todo lo referente al menor.
- c) La transparencia y el pluralismo del sector de los medios de comunicación audiovisual.
- d) La independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos, y el cumplimiento de la misión de servicio público que le sea encomendada.

El CEMA estaría compuesto por la Presidencia, la Vicepresidencia y siete consejerías. Tanto el presidente como los consejeros serán nombrados por el Gobierno mediante real decreto a propuesta del Congreso de los Diputados, aprobada por la mayoría de tres quintos. El texto prevé que los consejeros «serán elegidos entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual en todas sus vertientes».

Como ya hemos visto anteriormente, el Estado español es una de las pocas excepciones de países que no tienen una regulación audiovisual a través de un organismo audiovisual de carácter independiente. La administración independiente puede ser creada para garantizar la independencia de una autoridad pública en un sector como el audiovisual en el que compiten en el mercado por organismos públicos con privados con la finalidad de garantizar una neutralidad en la intervención pública, pero también para evitar que los poderes públicos puedan influir en los contenidos audiovisuales influyendo e imponiendo su mensaje político, aunque la función reguladora que ejerce esta autoridad independiente no se componga sólo por la función normativa ni ejecución de resoluciones sino que también se base en la mediación y el arbitraje, así como en el fomento de la autorregulación con la finalidad de mantener un equilibrio en un sector tan complejo como es el audiovisual.

La LGCA plantea la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) como una autoridad reguladora y supervisora independiente, lo que implica autonomía orgánica y funcional, independencia respecto a las administraciones públicas y control parlamentario y judicial. A pesar de que el CEMA ha sido adscrito al Ministerio de Presidencia, no supone la existencia de una relación jerárquica. Se trata de un organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para actuar, independiente al Gobierno y con autonomía para el ejercicio de sus funciones, aunque forme parte del aparato administrativo del Estado. La adscripción al Ministerio de Presidencia no significa vinculación orgánica, sino el mecanismo a través del cual se relaciona con el Gobierno para ejercer sus funciones. En definitiva, el CEMA tiene como fin último y responsabilidad principal la protección de los derechos comunicativos en la que se trata de garantizar de forma objetiva la formación de una opinión pública libre, pero al mismo tiempo se fomenta la participación de los agentes sociales del sector, potenciando una prudencia en el ejercicio de sus propios derechos. Las funciones del CEMA incluyen adoptar sanciones ante prácticas contrarias a la ley. Sin embargo, al afectar al derecho de una comunicación libre, la ley obliga a que cualquier decisión o resolución al respecto deba justificarse en base a unos derechos fundamentales que se conviertan en el eje de la temática.

La supresión del CEMA y la incorporación de las funciones a un regulador único, supone el alejamiento de la realidad audiovisual española, donde el sector audiovisual es supervisado por autoridades independientes puras o en las que converge el tema de las telecomunicaciones, pero nunca con carácter multisectorial y con funciones basadas en el control de la competencia.

El proyecto de ley de supresión del CEMA y su sustitución por la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia (CNMC) supone pasar de una autoridad independiente, supervisora y reguladora a una autoridad en la que se deben matizar necesariamente dichas características. Ambas autoridades parten de diferentes objetivos y finalidades, ya que para el CEMA son garantizar el libre ejercicio de la comunicación audiovisual, la plena eficacia de los derechos del público y la transparencia y pluralismo en el sector, así como la independencia e imparcialidad del sector público audiovisual (art. 45 LGCA). En cambio, la futura CNMC tiene la finalidad de garantizar el correcto

funcionamiento, la transparencia y una competencia efectiva en todos los sectores, incluido el audiovisual, en beneficio de consumidores y usuarios (art. 1.2 Proyecto Ley CNMC). Estas diferencias implican que se pase de una autoridad, el CEMA, cuya principal función recaía en la garantía de los derechos del público, a una autoridad centrada en el mercado audiovisual en la que el público es un mero consumidor o usuario, es decir, una autoridad centrada en la protección objetiva del mercado sin tener en cuenta el consumidor y sin participación del público⁸.

En resumen, el punto principal del nuevo enfoque de la actuación de los poderes públicos en materia audiovisual, reside en determinar qué medidas se deben adoptar, qué autoridad debe controlar la adecuación entre contenidos audiovisuales y las emisiones y qué finalidad puede tener una actitud positiva y activa por parte de los poderes públicos en esa materia. Lo que tenemos claro es que es necesario contar con una autoridad reguladora independiente y especializada que debe tener la finalidad de fomentar activamente y proteger derechos e intereses constitucionales, asegure los reconocimientos de los derechos del público a tiempo que atiende a los de los demás actores del sistema.

En definitiva, los medios de comunicación cumplen una función reguladora y de conexión entre las distintas capas sociales, seleccionando los temas sobre los que los ciudadanos deben pensar y opinar (agenda setting) y promocionando su debate y discusión como forma de creación de la opinión pública. Los medios de comunicación muestran la realidad a la que tienen que enfrentarse los ciudadanos. De esta manera, tan importante es la protección de los medios de comunicación y la regulación de sus contenidos que no se deben proteger sólo a través de los derechos fundamentales implicados en el ejercicio profesional, sino que también debe haber un mecanismo de garantía institucional e independiente al gobierno que garantice el correcto

⁸J. C. Gavara, *Autoridades Independientes de lo Audiovisual: del CEMA a la CNMC*, 2013.

funcionamiento de la democracia. La responsabilidad de los medios de comunicación hoy en día se traduce en la capacidad de los contenidos para crear opinión pública, fomentar el pluralismo, la confluencia de saberes, la libre información para todos los ciudadanos, promover la cultura...es decir, se trata de una vía tanto para reflejar la diversidad social como para transmitir valores y conocimientos. Por ello precisamente la actuación estatal se ha centrado con frecuencia en controlar que los contenidos ofrecidos se ajusten a la norma moral básica de la sociedad (respeto a todos los ciudadanos, protección del menos y minorías...) y sean respetuosos con los diferentes grupos; es decir, contenidos directamente relacionados con los derechos fundamentales. Debemos buscar un mecanismo de regulación estatal, que unifique todos los Consejos, que establezca normas y requisitos que las cadenas deban respetar para satisfacer los intereses de los ciudadanos, nuestro fin último. La actividad audiovisual no es una mera actividad económica, sino una actividad relacionada con la formación de la opinión pública directamente relacionada con la calidad del sistema democrático.

III. COMPETENCIAS

En España, en materia audiovisual existen, como ya hemos mencionado con anterioridad, órganos de regulación con potestad normativa y sancionadora, y por otro, órganos de control con funciones exclusivamente asesoras.

Estas entidades, atendiendo a las competencias que tienen atribuidas por las diferentes leyes de creación de las mismas, se pueden dividir en dos: órganos que tienen potestad normativa y sancionadora porque así lo determina su propia legislación, como el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) y el Consejo Audiovisual de Navarra (CAN). Por otro lado, las entidades que, a diferencia de las anteriores, sólo son órganos de control con funciones exclusivamente asesoras y arbitrales son el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid, el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia y el Consejo Superior Andaluz del Audiovisual, órganos meramente consultivos, sin tener atribuidas potestades de control ni sancionadoras. Dentro del primer grupo también se encuadran a nivel nacional la Comisión de Mercado de las Telecomunicaciones (CMT). Los órganos regulatorios, además de ejercer sus funciones en órganos territoriales diferentes, se distinguen en que la CMT asume la regulación tanto del mercado de las telecomunicaciones como de los servicios audiovisuales, mientras que las funciones del Consejo Audiovisual de Cataluña y el Consejo Audiovisual de Navarra van dirigidas en exclusiva al sector audiovisual. Estos tres órganos tienen atribuidas una serie de funciones que los distinguen del resto de órganos meramente consultivos: en primer lugar ejercen funciones reguladoras o de supervisión, velando por el cumplimiento de las normas del sector audiovisual y garantizando los derechos, valores y principios constitucionales implicados, lo que quiere decir que pueden proponer al Gobierno la adopción de normas y pueden ejercer su potestad sancionadora cuando se produzcan incumplimientos de la legislación. El segundo grupo es el de los órganos de control, que tienen atribuidas fundamentalmente funciones controladoras. Dentro de este grupo se encuentran todos los órganos de carácter autonómico: el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y la Comisión Técnica Audiovisual, el Consejo Asesor de las

Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia y el Consejo Superior Andaluz del Audiovisual.

La respuesta organizativa del ordenamiento jurídico español al proceso de liberalización en el sector audiovisual consistió en la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a la que se encomienda como tarea primordial salvaguardar la competencia efectiva entre todos los operadores que actúen en el mercado, así como la garantía de un acceso en condiciones de igualdad a este mercado. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) fue creada por Decreto-ley 6/1996, de 6 de septiembre. La ley de 12 de abril de 1997, tras la tramitación parlamentaria del Decreto-ley, amplió sus competencias, y finalmente la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, ha integrado la nueva entidad en el sistema general de intervención administrativa en el sector de las telecomunicaciones. La naturaleza de esta Entidad es de Derecho Público. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada y está adscrita al ministerio de Fomento. Es competencia de la CMT salvaguardar, en beneficio de los ciudadanos, las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales, telemáticos e interactivos, velar por la correcta formación de los precios en este mercado y ejercer de órgano arbitral en los conflictos que surjan en el sector. No le corresponde, hasta el momento, el control de contenidos de los programas, aunque se ha planteado la posibilidad de atribuir este cometido a la misma CMT.

La CMT arbitra o resuelve de forma vinculante los conflictos entre operadores, resuelve temas concretos (impone obligaciones de servicio público, fija precios, dicta instrucciones para salvaguardar la libre competencia etc), emite informes, denuncia conductas irregulares y en algunos temas impone sanción, interviene en relaciones entre distribuidores y operadores con los usuarios e interviene en relaciones entre operadores. La CMT además garantiza la adecuada financiación de las obligaciones de servicio público impuestas a los operadores, adopta las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de la red en condiciones de red abierta, y la política de precios y

comercialización por los prestadores de servicios. Informa en los procedimientos iniciados para la autorización de las operaciones de concentración de operadores o de toma de control de uno o varios operadores del sector de las comunicaciones, asesora al Gobierno o al ministerio de turno, en los asuntos concernientes al mercado y a la regulación de las comunicaciones, ejerce las funciones inspectoras en aquellos asuntos sobre los que tenga atribuida la potestad sancionadora y solicita la intervención de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones para la inspección técnica de las redes y servicios de comunicación electrónicos, ejerce potestad sancionadora sobre aquellos incumplimientos de las instrucciones o resoluciones que dicte en el ejercicio de sus competencias, así como respecto al incumplimiento de requerimiento de información y denuncia ante los servicios de inspección de telecomunicaciones de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones las conductas contrarias a la legislación general de telecomunicaciones.

La creación de la CMT vino a satisfacer las necesidades de contar con una entidad reguladora separada del Gobierno, en el sentido de no dependiente jerárquicamente del mismo, con el fin de ordenar el mercado de las telecomunicaciones. La funcionalidad de la CMT no cubría, sin embargo, otras parcelas propias de la intervención sobre los medios audiovisuales. El control de los contenidos, por ejemplo, sigue careciendo en nuestro ordenamiento de una institución independiente a la que se le haya encomendado esta función.

Si hablamos en referencia a los órganos de regulación, encontramos dos, el Consejo Audiovisual de Cataluña y el Consejo Audiovisual de Navarra, que actúan con independencia respecto a las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones, dotadas de personalidad jurídica propia e investidos de potestades regulatorias, normativa sobre competencias de control y, por ende, potestades sancionadoras.

El Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC) es un ente público de carácter institucional creado por la ley 2/2000 del Parlamento de Cataluña que, como autoridad independiente dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, tanto en el ámbito público como en el privado, actúa con plena independencia de las

Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones. El Consejo tiene autonomía orgánica y funcional. Creado en un principio como órgano asesor del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y como órgano de instancia que velase por la objetividad por la objetividad y transparencia audiovisual, fue reformándose, pasando a ser un órgano independiente con competencias reguladoras y sancionadoras sobre los contenidos del sector audiovisual en Cataluña. El Consejo del Audiovisual de Cataluña se convierte así en una autoridad en el ámbito de la comunicación audiovisual gestionada directamente por la Generalitat o en régimen de concesión o habilitación. Integran el CAC diez miembros, nueve de los cuales son elegidos por el Parlamento a propuesta, como mínimo de tres grupos parlamentarios y por una mayoría de dos tercios. El otro miembro, que es el presidente, es propuesto y nombrado por el Gobierno después de escuchar la opinión mayoritaria de los nueve miembros elegidos por el Parlamento. Entre sus competencias directas se encuentra: emitir informes en cuanto a los anteproyectos y proyectos de ley de disposiciones de carácter general que contengan normas relativas al sector audiovisual y sus eventuales modificaciones, informar sobre la propuesta de pliego de condiciones formuladas por el Gobierno, previamente a la convocatoria de cada concurso de adjudicación de concesiones, informar sobre las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones, velar por el cumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora del sector audiovisual, velar por la pluralidad lingüística y cultural, adoptar instrucciones dirigidas a los operadores, a fin de garantizar la legislación vigente; resolver procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativas a lo audiovisual, promover la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual, velar por el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea, adoptar las medidas necesarias para reestablecer los efectos de la difusión o la introducción en la programación o en la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, disponer del cese o rectificación en relación a las emisiones de publicidad ilícita, aprobar o modificar el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento de Consejo, garantizar el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual de gestión pública y ejercer a instancia funciones arbitrales y de mediación del sector audiovisual.

Con la misma naturaleza que el Consejo Audiovisual de Cataluña, nace el **Consejo Audiovisual de Navarra (CAN)** con la ley foral 18/2001 como autoridad independiente con personalidad jurídica propia y cuyas competencias se extienden a los servicios de radio y difusión sonora y televisiva del territorio autonómico. En Consejo Audiovisual es elegido por el Parlamento de Navarra y se le dotan, entre otras de competencias sancionadoras, informa o devuelve al Gobierno para su nueva formulación el otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación de servicios de radiodifusión, y gestiona el registro donde deben inscribirse los medios de comunicación audiovisual. En CAN se convierte en la autoridad audiovisual de Navarra y en el encargado de velar por el cumplimiento de la legislación vigente, así como por el pluralismo interno y externo de los medios, la objetividad, la transparencia, honestidad informativa y el cumplimiento de la misión de servicio público de los distintos medios informativos. Jurídicamente, al igual que el CAC, el CAN se configura como un ente de Derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones Públicas, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones. Entre sus competencias se encuentra: asesorar al Gobierno y Parlamento de Navarra en las materias relacionadas con la legislación y normativas del sistema audiovisual, elaborar informes y dictámenes, ejercer la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorgan al Gobierno de Navarra para garantizar el cumplimiento de lo adscrito en la ley foral, informar la propuesta de pliego de condiciones formulada por el gobierno de Navarra con carácter previo a la convocatoria de cada concurso así como sobre las propuestas para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia del sector, para prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante; controlar y seguir los acuerdos de colaboración entre las Administraciones Públicas de Navarra y los medios de comunicación, controlar los volúmenes de publicidad, presentar al Parlamento de Navarra un informe anual que exponga su actividad en el periodo anterior y se evalúe el desarrollo, los problemas y las dificultades del sistema audiovisual, realizar estudios sobre el sistema audiovisual, proteger los derechos de las minorías, la infancia, la juventud y la dignidad de las personas, tanto en la programación como en los contenidos publicitarios; ejercer funciones arbitrales para evitar la

contraprogramación, velar por el cumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora del sector audiovisual y de la Unión Europea, para asegurar la observancia de los principios de pluralismo político, social religioso y cultural, así como velar por la pluralidad lingüística y cultural; velar por el cumplimiento de las misiones de servicio público, promover la adopción de normas de autorregulación, aprobar o modificar el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento de Consejo, asesorar e informar a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente, solicitar de los anunciantes y empresas el cese de la publicidad ilícita o que induzca a engaño, adoptar las medidas necesarias para reestablecer los efectos de la difusión o la introducción en la programación o publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y principio de igualdad y recoger las demandas y quejas de las asociaciones de ciudadanos.

A diferencia del Consejo Audiovisual de Cataluña y el Consejo Audiovisual de Navarra que son órganos de regulación con personalidad jurídica propia e independientes respecto a las Administraciones Públicas, encontramos un segundo grupo de consejos, todos ellos caracterizados por ser órganos de control, todos de ámbito autonómico, cuyas principales funciones son arbitrales y asesoras. Son consejos que, a diferencia de la autonomía funcional y orgánica de la que gozan el CAC y el CAN, han sido creados como órganos de la Administración consultiva. Los consejos asesores o de control que existen actualmente en España son: El Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia.

El Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid (CACM), creado por la ley 2/2001 de 18 de abril, de contenidos audiovisuales y servicios adicionales, es un órgano de carácter consultivo que asesora al Gobierno y desarrolla funciones de seguimiento en la materia regulada por la Ley de Contenidos Audiovisuales de la Comunidad de Madrid (LAC). En cuanto a su régimen jurídico, como ya hemos dicho, el CACM es de los órganos que carecen de personalidad jurídica propia, no tiene presupuestos ni patrimonio propio, estando adscrito actualmente a la Consejería de Presidencia, aunque sin participar en la estructura jerárquica de la misma. En su composición, el CACM está formado tanto por expertos en la materia, designados por los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid, como responsables de la Administración

Autonómica. El CACM es un órgano colegiado que está formado por el presidente, el secretario y nueve vocales. Como se ha expuesto con anterioridad, el CACM es un órgano cuyas principales funciones son las arbitrales y asesoras. Dentro de la función asesora, el CACM: Asesora al Gobierno de la Comunidad de Madrid en la materia regulada por la LAC, formula informes sobre asuntos relacionados con la regulación de la programación de los medios audiovisuales de comunicación social, ejerce funciones de arbitraje a fin de garantizar a los usuarios una oferta de servicios competitivos, recoge las demandas y sugerencias de los usuarios de los medios audiovisuales y mantiene una relación constante y fluida con el ciudadano; y vela por el cumplimiento de los preceptos establecidos en la LCA y, en particular, por el respeto al pluralismo y los derechos fundamentales, infancia y derechos del menor, así como a los asuntos relativos a la publicidad.

El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia se configura como un órgano de integración y participación de las instituciones, empresas, agentes y entidades directamente relacionadas con los sectores de las telecomunicaciones y audiovisual, operadores y usuarios. Fue creado por la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del audiovisual de Galicia y completado con el decreto 276/1999, por el que se regula su composición y funciones, decreto que fue modificado en el año 2003 por el decreto 326, de 24 de julio. Este órgano tiene competencias consultivas y asesoras para la Administración, de mediación para el arbitraje y autocontrol entre los que voluntariamente se someten a estos procedimientos y de arbitraje y autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales específicos del ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia. Está adscrito sin perjuicio de su independencia funcional, a la Consejería de Cultura, Comunicación social y Turismo. Forman parte de él representantes de los más amplios sectores de actividad mediante la constitución de hasta trece vocalías que agrupan intereses públicos y privados. De este modo es quizás el consejo asesor más numeroso del panorama español, formando parte del mismo, el Presidente, Vicepresidentes, secretario y vocales. Entre sus competencias destaca: Proponer a la Xunta de Galicia cuantas medidas considere oportunas en el ámbito de las telecomunicaciones y lo audiovisual, emitir informes sobre las líneas estratégicas de actuación, sobre los proyectos legislativos en materia

audiovisual, conocer, mediar y resolver a través del procedimiento de arbitraje los conflictos y propiciar la cualificación y el autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales.

El órgano existente actualmente en la Comunidad Autónoma Andaluza es el **Consejo Superior Andaluz del Audiovisual**. Se configura como un órgano consultivo de la Administración de la Junta de Andalucía cuyos fines son los de estudiar la actividad audiovisual y construir el marco de diálogo y consulta en relación con la política audiovisual. Esto es lo que la diferencia fundamentalmente de los restantes órganos reguladores y consultivos analizados en epígrafes anteriores, cuya principal competencia es la de asesorar, aún sin carácter consultivo, a las distintas administraciones en materia audiovisual. El Consejo se encuentra presidido por el titular de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, al que acompañan el viceconsejero y un representante de diferentes consejerías. Estará integrado por once miembros, elegidos por una mayoría cualificada de tres quintos del Parlamento de Andalucía entre personas de reconocido prestigio en los ámbitos científico, educativo, cultural, social y de la comunicación. Entre sus competencias, se encuentra: velar por el cumplimiento de los principios constitucionales y estatutarios, en especial a los que hacen referencia al pluralismo político, social, religioso, cultural, de objetividad y veracidad informativa; asesora al Parlamento de Andalucía, al Consejo de Gobierno y a las Corporaciones locales de Andalucía; informa sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento, informa a los efectos de garantizar el pluralismo y la libre concurrencia en el sector y prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante, informar en lo que se refiere a la composición accionarial de los licitadores sobre las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones, adoptar las medidas necesarias para neutralizar los efectos de la difusión o publicidad de mensajes que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, muy particularmente cuando éste va dirigido a la infancia o adolescencia; salvaguardar los derechos básicos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos; promover la igualdad de género, fomentar la defensa de las singularidades locales, fomentar la emisión de programas audiovisuales de formación, preferentemente dirigidos al sector infantil o juvenil;

vigilar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley y en la normativa autonómica, estatal y europea, propiciar la capacidad emprendedora de los andaluces, garantizar el cumplimiento de las funciones de servicio público asignadas a los medios de comunicación, incentivar la creación de normas de autorregulación, recibir peticiones, sugerencias y quejas de los interesados, solicitar a los anunciantes o publicitarios el cese de la publicidad ilícita, resolver los procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a contenidos y publicidad audiovisual, cooperar con órganos similares de carácter estatal o europeo, ejercer labores de mediación entre las instituciones y la sociedad y acordar convenios de colaboración con los organismos de control de los medios audiovisuales creados por las restantes Comunidades Autónomas.

La creación de un consejo audiovisual se encuentra aún en fase parlamentaria en las comunidades de Andalucía y País Vasco. Por último, la Generalitat Valenciana ha manifestado su intención de crear un Consejo Asesor del Audiovisual Valenciano.

IV. CONCLUSIÓN

Como hemos comprobado con anterioridad en el presente trabajo, son muchos los agentes implicados y los motivos necesarios que justifican la creación de un ente superior audiovisual, un Consejo Audiovisual de nivel nacional, que, al igual que existe en el resto de países de Europa, esté destinado a ejercer funciones de asesoramiento, vigilancia del cumplimiento de la normativa audiovisual, e investido de potestad sancionadora en el caso de incumplimiento de la misma. España es casi el único país de la Unión Europea que carece de un organismo de ámbito nacional que regule, controle y sancione de modo exclusivo la actividad de los operadores en el mercado audiovisual.

El panorama actual de la televisión nacional es complejo: operadores públicos y privados, que emiten en abierto y de pago, de ámbito territorial, nacional, autonómico y local y analógico. A todo ello, se le unen otros factores derivados de la influencia social de este medio de comunicación, tales como el debate sobre la “telebasura”, regulación de los contenidos para la protección de los menores...etc.

Frente a todo ello destaca, por una parte la ausencia de un órgano de decisión sobre la materia, y, por otro lado, la coexistencia de órganos autonómicos erigidos en auténticas autoridades independientes, dotados de independencia funcional y organizativa respecto de las administraciones autonómicas correspondientes e investidas de potestades arbitrales y asesoras (CAC y CAN) junto a órganos igualmente autonómicos caracterizados por ser órgano meramente asesores de la Administración, con mucha menos ambición, cuyos informes no poseen valor vinculante alguno y que carecen de personalidad jurídica propia (Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y el Consejo de Telecomunicaciones y Audiovisual de Galicia); y, por último, meros órganos administrativos como la Comisión Técnica Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

A lo largo de los años, desde 1993 (que se construye la Comisión Especial del Senado sobre los Contenidos Televisivos) se han presentado en el Congreso

numerosas propuestas de ley de creación de este órgano por los diversos grupos con representación parlamentaria, que, por unos motivos u otros, no han fructificado en el nacimiento de esta necesaria institución nacional.

La creación de un Consejo a nivel nacional, del que diferentes organismos de índole privada, asociativa o administrativa, dicen podría tener como modelo en Consejo Audiovisual de Cataluña, debería cumplir con las siguientes premisas³:

- Ser un organismo dotado de plena personalidad jurídica no dependiente del Gobierno ni de los operadores.
- Tener competencias para asesorar al Gobierno en materia de legislación audiovisual a través de informes de carácter vinculante, así como encargarse de la vigilancia del cumplimiento de la legislación existente sobre la materia a nivel nacional y europeo.
- Debe tener potestad sancionadora en caso de incumplimiento de la legislación, pudiendo actuar de oficio.
- Intervenir en el proceso de adjudicación y renovación de concesiones y licencias.
- Proteger los derechos básicos de las minorías (infancia y juventud), tanto en la programación como en la publicidad.
- Ser una instancia a la que someter en el arbitraje de conflictos.

A lo largo de este trabajo hemos venido insistiendo en una idea que es básica para comprender qué es un consejo audiovisual o qué sentido tiene el control de los contenidos audiovisuales por parte de las autoridades reguladoras. La regulación de los contenidos que se emiten no está en contradicción con la verdadera labor de los consejos u organismos de regulación, la de ser garantes de derechos y libertades de la ciudadanía en general y de la audiencia en particular. Las sociedades libres e independientes necesitan de su existencia como vía tanto de canalización de sus demandas contra los abusos en los medios, como de elementos de protección ante los colectivos más desprotegidos que albergan en su seno. Queda aún una labor muy importante por realizar, la de la concienciación de las personas ante el consumo

indiscriminado de los medios y la necesidad de “educar” a las audiencias y a los telespectadores para que su se haga desde una perspectiva madura y crítica, como se demanda cada vez más desde numerosos colectivos sociales.

V. BIBLIOGRAFÍA

BETANCOR, A. *Los organismos reguladores de lo audiovisual en el régimen jurídico de lo audiovisual*, Barcelona, 2000.

GARCIA CASTILLEJO, A. *Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales*. Madrid, 2006.

GAVARA DE CARA, J.C. Y PÉREZ TORNERO, J.M. *La alfabetización mediática y la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. UAB, 2012.

LINDE, E., VIDAL, J.M. Y MEDINA, S. *Derecho Audiovisual*, Madrid, 2013.

LOBATÓN, P. *¿Queréis un buen consejo? El sector ante el Consejo Audiovisual*. Gabinete de estudios de la ATV, 2004.

MILIAN Y MASSANA, A. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña*. Instituto de estudios autonómicos, Barcelona, 2004.

RALLO LOMBARTE, A. *Pluralismo informativo y Constitución*. Valencia, 2000.

SALVADOR, M. *Autoridades independientes*. Barcelona, 2002, Editorial Ariel.

TRONOS MAS, J. *Las autoridades de regulación de lo audiovisual. Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, Madrid y Barcelona, 2003.

TRONOS MAS, J. *Democracia y medios de Comunicación*, Instituto de Derecho Público, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

BUSTAMANTE, E. *Comunicación y cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en España*. Barcelona: Gedisa, 2002.

CAMPS, V. *El lugar de la ética en los medios de comunicación. Éticas de la información y deontologías del periodismo*. Madrid: Tecnos, 1995.

CASANOVA, G. y J. M. CASADO. *El servicio público de la televisión*. Granada: Universidad de Granada, 2005.

SAMPEDRO BLANCO, V. *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Ediciones Istmo, Madrid, 2000.

CARRILLO, M. *El derecho a no ser molestado. Información y vida privada*. Thompson Aranzadi, Cisura Menor (Navarra), 2003.

COUSIDO GONZÁLEZ, M. P. *Una encuesta pionera en España. La transparencia en el sector audiovisual español*. Telos: Cuadernos de comunicación e innovación, Nº. 77, 2008, págs. 30-40.

GONZÁLEZ BALLESTEROS, T. *Secreto periodístico e interés público informativo*. Cuadernos de Periodistas, Nº 24, mayo de 2012. Asociación de la Prensa de Madrid, Madrid, 2012. Pp. 117-122.

MARÍN PEDRO, L. *Los contenidos nocivos e ilícitos en Internet*. Fundación Retevisión-Auna, Madrid, 2000.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. Y MELLADO PRADO, P. *Sistemas políticos actuales*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2ª ed., Madrid, 1995.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. *La transparencia de las bases de datos como mecanismo de protección de la intimidad de las personas*. Informática y derecho: Revista iberoamericana de derecho informático, Nº 4, 1994, pp. 145-164.

TORRES DEL MORAL, A. *Principios de derecho constitucional español*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 4ª ed., Madrid, 1998.

VEGA RUIZ, J. A. *Libertad de expresión. Información veraz. Juicios paralelos. Medios de comunicación*. Universitas, Madrid, 1998.

