
Polítiques i regulació de mitjans audiovisuals

PID_00270867

José M.^a Vidal Beltrán
David Fernández Quijada

Temps mínim de dedicació recomanat: 7 hores



**José M.ª Vidal Beltrán**

Professor titular de Dret Constitucional a la Universitat de València. Autor de nombroses publicacions relacionades amb el dret de la comunicació. Entre les seves responsabilitats en l'àmbit de la comunicació, podem destacar: secretari autonòmic de Comunicació de la Generalitat Valenciana, president de l'Alt Consell Consultiu de Radiodifusió, Televisió i altres Mitjans de Comunicació de la Generalitat Valenciana, o cap de Gabinet i Àrea Jurídica del Consell d'Administració de l'Ens Públic Radiotelevisió Valenciana. També ha estat director del Departament de Dret Constitucional, Ciència Política i de l'Administració de la Universitat de València; director general de Cooperació Autonòmica del Ministeri d'Administracions Públiques; director del Centre de Noves Estratègies de Governança Pública (INAP), i assessor del Gabinet del Ministre d'Administracions Públiques.

**David Fernández Quijada**

Doctor en Comunicació Audiovisual per la Universitat Autònoma de Barcelona. Els seus camps de recerca inclouen la indústria televisiva i les seves polítiques, el Servei públic de comunicació i les tecnologies de la comunicació, i també la comunicació científica. Investigador visitant de l'Institute of Communications Studies de la Universitat de Leeds (Regne Unit) i del DTT-Lab / CSP a Torí (Itàlia), els seus treballs més recents sobre l'estructura del sector audiovisual s'han publicat en revistes com International Journal of Cultural Policy, Comunicación y Sociedad, Zer, Ambitos y Cuadernos del CAC. Podeu trobar informació actualitzada sobre l'autor al seu web professional, <http://www.fernandezquijada.net>.

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats per la professora: **Sílvia Martínez Martínez**

Primera edició: febrer 2020
© José M.ª Vidal Beltrán, David Fernández Quijada
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2020
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realització editorial: FUOC

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit del titular dels drets.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Marco normatiu internacional	7
2. Normatives i polítiques audiovisuals de la Unió Europea	10
2.1. Disposicions dels tractats i exercici del dret de la comunicació	10
2.2. Polítiques i normatives sobre pluralisme i lliure competència en el sector audiovisual	13
2.3. Les directives de televisió sense fronteres/serveis de comunicació audiovisual	18
2.4. Polítiques de foment de la producció audiovisual	23
3. El model espanyol dels mitjans audiovisuals	24
3.1. L'accés a les activitats de ràdio i televisió	25
3.2. La catalogació com a servei públic enfront del servei d'interès general	26
3.3. El contingut i les obligacions derivades de la catalogació com a servei públic/servei d'interès general	29
4. Els prestadors del servei de comunicació audiovisual	32
4.1. Els sistemes d'accés d'operadors privats a la prestació dels serveis de comunicació audiovisual	32
4.2. Els sistemes d'accés d'operadors públics a la prestació del servei de comunicació audiovisual	34
4.3. La prestació del servei de comunicació audiovisual	35
4.4. Registre dels prestadors de serveis de comunicació audiovisual	36
5. Els prestadors públics del servei de comunicació audiovisual	38
6. Els prestadors sense ànim de lucre del servei de comunicació audiovisual	41
7. Les noves formes de prestar el servei de comunicació audiovisual	43
7.1. Els prestadors dels serveis de comunicació audiovisual a través de xarxes de comunicació electrònica	43

7.2.	La prestació del servei de comunicació audiovisual en mobilitat i alta definició	47
8.	Els prestadors del servei de radiodifusió sonora	48
8.1.	El marc jurídic específic de la radiodifusió	48
8.2.	El mapa de la radiodifusió. Modalitats i plans tècnics nacionals	50
8.2.1.	Ona curta, ona llarga, ona mitjana	52
8.2.2.	Ones mètriques amb modulació de freqüència (FM)	53
8.2.3.	La radiodifusió sonora en tecnologia digital	56
8.2.4.	La radiodifusió sonora per cable, satèl·lit i protocols d'internet	58
8.3.	La prestació del servei de radiodifusió sonora	59
9.	Normatives sobre continguts i programació	61
9.1.	El marc jurídic general sobre continguts i programació	61
9.2.	La informació als usuaris i el compliment de la programació	63
9.3.	Els continguts i la programació concernent al públic infantil i juvenil	64
9.3.1.	El marc normatiu internacional	64
9.3.2.	El marc normatiu espanyol	66
9.3.3.	La protecció de la infància i la joventut en els continguts i la programació dels mitjans audiovisuals	68
9.3.4.	Classificació i senyalització dels programes de televisió	71
9.4.	L'emissió d'obres audiovisuals europees a les televisions	73
9.5.	L'emissió de continguts audiovisuals d'interès general	74
9.5.1.	L'interès o la informació general	75
9.5.2.	El dret a contractar en exclusiva continguts audiovisuals	77
9.5.3.	L'emissió en obert d'esdeveniments qualificats d'interès general	80
9.5.4.	Seguiment i sancions per incompliment d'aquests drets	81
10.	Les autoritats regulatòries de l'audiovisual	82
10.1.	La creació de consells o autoritats audiovisuals independents. Normativa espanyola i europea	83
10.2.	Els consells audiovisuals a les comunitats autònomes	86
	Bibliografia	91

Introducció

Com ja hem assenyalat en el mòdul introductori, l'aparició de la radiodifusió i la televisió a Espanya i la seva consolidació com a mitjans de comunicació de masses de més consum durant el segle XX s'havien d'haver construït sobre un nou marc normatiu en l'àmbit de les llibertats i drets, i en l'àmbit comunicatiu que sempre s'havien concebut i articulats sobre els postulats de la premsa escrita. No obstant això, excepte comptades excepcions, durant aquest segle, la major part de normes que van regular la ràdio i la televisió es van centrar, únicament, en l'organització i el règim jurídic d'aquests mitjans i, especialment, en el control sobre aquests o sobre la prestació del servei públic.

Fins i tot, després de l'aprovació de la Constitució de 1978, les noves lleis que van regular aquests mitjans amb prou feines van dedicar un o dos articles als continguts o al reconeixement general de les llibertats i els drets dels ciutadans. Solament a finals del segle XX i, en bona mesura, per la influència de les normatives de la Unió Europea, especialment de les directives sobre televisió sense fronteres, es va abordar una regulació més integral, en la qual, a més de les característiques generals que havien de regir la prestació dels serveis de comunicació audiovisual, es van reconèixer un conjunt de drets dels ciutadans i consumidors, i es van regular nombrosos aspectes sobre la publicitat i els continguts d'aquests mitjans.

En l'actualitat, no obstant això, la regulació dels mitjans audiovisuals, així com tot el que té a veure amb el seu règim jurídic, continguts, producció audiovisual i emissions, tenen una prolixa normativa que delimita tant l'estructura del panorama mediàtic audiovisual com les pautes sobre les quals s'han d'articular els continguts per a respectar totes les llibertats i els drets que s'articulen en aquest àmbit.

Per a això, en aquest mòdul abordarem, en primer lloc, el marc normatiu internacional, conforme al text elaborat per David Fernández, per a tot seguit entrar en les polítiques i normatives audiovisuals a la Unió Europea i centrar-nos en el model espanyol dels mitjans audiovisuals, amb l'anàlisi de l'accés a les activitats de ràdio i televisió, així com el règim jurídic de la prestació i els diferents prestadors del servei de comunicació audiovisual, conforme a textos elaborats per José M. Vidal. A continuació, també amb el text elaborat per José M. Vidal, s'analitzen les normatives sobre continguts i programació dels mitjans audiovisuals. Finalment, ens endinsarem en les competències i actuacions de les autoritats regulatòries de l'audiovisual.

Objectius

Amb la lectura i l'estudi d'aquest mòdul didàctic s'hauran d'adquirir coneixements suficients per a conèixer i aplicar, en l'exercici pràctic de l'activitat comunicativa, els continguts següents:

1. Els eixos fonamentals de la regulació dels mitjans audiovisuals als diferents països.
2. Les polítiques de la Unió Europea respecte a la lliure circulació de continguts i mitjans, així com sobre pluralisme, lliure competència o foment de la producció en el sector audiovisual.
3. Les normatives que ha adoptat la Unió Europea respecte a la televisió sense fronteres i els serveis de comunicació audiovisual.
4. Les normes fonamentals que regeixen el model espanyol dels mitjans audiovisuals.
5. El règim jurídic i les normes per les quals es regeixen els prestadors, públics i privats, del servei de televisió.
6. El règim jurídic i les normes per les quals es regeixen els prestadors, públics i privats, del servei de radiodifusió.
7. La regulació de les noves formes de prestar el servei de comunicació audiovisual.
8. Conèixer i poder aplicar les normatives sobre continguts i programació dels mitjans audiovisuals.
9. Què són i quines competències tenen les autoritats regulatòries de l'audiovisual.

1. Marco normatiu internacional

Com ja hem vist, les primeres normes que van regular la **premsa**, com a primer gran mitjà de comunicació de masses, se centraven en les **restriccions sobre la llibertat d'expressió i informació**. Amb l'aparició de la **ràdio** aquesta incidència normativa es va haver d'ampliar, tant a la regulació tècnica com a la de continguts.

- La **regulació tècnica** va ser la primera, i va determinar les mesures necessàries perquè no es produïssin interferències en les emissions, per exemple.
- En comprovar el poder de la ràdio com a mitjà de comunicació de masses, els Governos van decidir regular-ne també els **continguts** o controlar la prestació d'aquest servei.

Així, des de la constitució de l'Estat-nació modern, els Estats sempre han procurat controlar els grans sistemes de comunicació, organitzats segons la lògica de les fronteres nacionals. El sector audiovisual també va seguir la lògica de les fronteres estatals i els desenvolupaments empresarials s'havien de sotmetre a les normes regulatòries i de mercat de cada país.

En el cas dels mitjans radiotelevisius, els Estats es van reservar la propietat de l'espectre radioelèctric i, en la majoria dels mercats europeus, van monopolitzar la seva explotació mitjançant corporacions públiques creades a aquest efecte. A més, van sustentar aquesta activitat amb la base jurídica de la prestació d'un servei públic, enfront de la concepció d'Estats Units i altres països americans, on el monopoli es residenciava en l'àmbit de les telecomunicacions i la prestació del servei de ràdio i televisió solament es catalogava d'interès públic. Sobre aquest tema, Bustamante (2000) reivindica la tradició europea del **servei públic**, aplicat tant a l'audiovisual com a les telecomunicacions, enfront del concepte nord-americà de **servei universal**, originari de les telecomunicacions, ja que aquest últim adquireix caires de serveis mínims. Burgelmann (1996) puntualitza i subratlla l'origen econòmic del terme *servei universal* enfront de la dimensió politicocultural del servei públic, i sosté que el sentit tradicional d'aquests termes s'esvaeix en el context actual, en dissipar-se l'escassetat de l'espectre radioelèctric gràcies als sistemes digitals que l'optimitzen i a la multiplicació de xarxes alternatives per a la transmissió del mateix tipus de serveis.

Amb aquest sistema, va anar creixent i desenvolupant-se la ràdio i, especialment, la televisió en molts països, estructurats sobre un monopoli i un organisme públic que controlava tot el mercat nacional, encara que també hi va haver algunes excepcions notables.

Així, a Gran Bretanya, la cadena privada ITV va començar a competir amb la pública BBC en una data tan primerenca com 1955. En aquest mateix any, a Luxemburg es va instaurar un monopoli privat a través de Télé-Luxembourg.

No obstant això, tota aquesta arquitectura, edificada al llarg de bona part del segle XX, es va començar a enfonsar, en la majoria de països europeus, a partir dels anys vuitanta.

Els avanços tècnics, especialment els satèl·lits de difusió directa, qüestionaven la fronterització de les cobertures dels monopolis públics de televisió.

A això es va unir l'interès dels grans grups de premsa nacionals a la fi d'aquests monopolis i la seva obertura a la competència del mercat com a manera d'expansió de les seves activitats econòmiques, així com l'interès del sector publicitari i dels anunciants en la multiplicació de suports. La conjunció, doncs, d'avanços tecnològics i interessos econòmics va acabar per forçar l'obertura regulatòria dels mercats de radiodifusió i el desmembrament dels monopolis públics amb l'entrada de nous actors privats.

Els models van ser molt variats, des del denominat model de desregulació aplicat a Itàlia, fins a la parcial privatització francesa del servei públic de televisió. Encara que no va anar així en tots els casos, com per exemple a Gran Bretanya, on els Governos britànics de Margaret Thatcher (1979-1990), baluards del neoliberalisme polític amb les seves polítiques de reducció del sector públic, en el camp televisiu, van crear un nou canal públic, **Channel 4**, que s'havia de sumar als dos públics, BBC1 i BBC2, i al privat ITV. Encara que per la seva ideologia conservadora i la política aplicada en altres àmbits es podria haver esperat que la nova llicència fos atorgada a un canal privat, es va atorgar a Channel 4, una companyia depenent d'un organisme públic, la **Independent Broadcasting Authority**.

No obstant això, en el marc regulatori, al contrari del que se sol afirmar freqüentment, aquesta privatització **no va suposar una desregulació del mercat**, sinó que, gradualment, es van anar conscienciant els legisladors de la necessitat de garantir els drets i les llibertats informatives, així com els drets dels consumidors d'aquests mitjans davant els processos de concentració multimèdia o per a cobrir nous àmbits derivats dels avanços tecnològics que han creat unes noves regles de joc. Però, també, per la incapacitat dels mercats de regular-se per si mateixos. Mentre, en alguns països s'ha mantingut el servei públic, o els serveis audiovisuals prestats pels mitjans públics, com una eina d'acció de les polítiques culturals i de comunicació.

A Espanya i Gran Bretanya, per exemple, la transició a la televisió digital terrestre es va planificar com un procés liderat per la iniciativa privada. Es van donar llicències per a la constitució d'una plataforma privada de televisió de pagament. En tots dos casos, aquestes plataformes van acabar suspent activitats per falta de rendibilitat. Després d'un lògic atur després d'aquest ensopoc, en tots dos casos es va dissenyar un sistema en obert en el qual els operadors tradicionals tenien més pes, i entre aquests els operadors públics, als quals se'ls va donar la missió d'actuar com a motors d'aquesta innovació tecnològica (García Leiva, 2008).

Precisament, la tecnologia ha tingut un paper essencial en la diferent regulació dels mitjans de comunicació, de manera que la premsa, la radiotelevisió, el telèfon o internet s'han regulat de manera diferent a causa de les seves carac-

terístiques tècniques i no basant-se en les seves funcions comunicatives. Les raons històriques de la televisió i la ràdio radiquen en el fet que s'emetien en els seus orígens usant un bé públic com l'espectre radioelèctric, a diferència de mitjans com la premsa, molt menys regulats. L'avanç tecnològic de les últimes dècades ha afeblit aquest argument, ja que la difusió per xarxes de cable i l'ús de xarxes de wi-fi, posa en escac la posició central de l'espectre radioelèctric com a infraestructura bàsica d'emissió de continguts radiotelevisius. Al seu torn, la digitalització porta a la convergència de totes les comunicacions, encara persisteixen diferències basades en les seves arquitectures tècniques i en la importància de les particularitats culturals de les diferents societats (Galperin, 2004) que, en el conjunt, modelen les bases sobre les quals s'està articulant l'actual regulació dels mitjans audiovisuals de cada país.

Així mateix, des d'aquesta perspectiva internacional i, encara que ja s'han analitzat en els mòduls precedents, no podem deixar de citar algunes normatives internacionals que també s'han de tenir en compte en l'àmbit dels mitjans audiovisuals. Entre ells: la Declaració Universal de Drets Humans, adoptada per l'Assemblea General de l'ONU el 10 de desembre de 1948 (art. 29); el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, signat a Nova York, el 19 de desembre de 1966, i que va entrar en vigor el 1976 (art. 19); o el Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals, acordat a Roma, el 4 de novembre de 1950, en el si del Consell d'Europa.

2. Normatives i polítiques audiovisuals de la Unió Europea

Abans que res, hem d'apuntar que, en referir-nos a aquest dret de la Unió Europea, no estem davant una manifestació més del dret internacional, sinó que, com afirmés amb rotunditat el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE),

«s'integra en l'ordenament jurídic dels Estats membres.»

Entre ells l'espanyol, conforme al previst en l'article 93 del nostre text constitucional, en permetre que mitjançant la llei orgànica es puguin atribuir l'exercici de competències derivades de la Constitució, com ha passat amb la Unió Europea (Vidal, 2015).

2.1. Disposicions dels tractats i exercici del dret de la comunicació

En l'àmbit dels mitjans i l'exercici del dret de la comunicació a la Unió Europea, en primer lloc, s'ha de constatar que en els tractats constitutius de les comunitats i després de la Unió Europea amb prou feines trobem referències, atès que l'objectiu bàsic era garantir l'eficaç desenvolupament de les llibertats econòmiques comunitàries.

No obstant això, alguns drets i, especialment, les llibertats d'expressió i informació, tot i que no estaven reconegudes inicialment en el TCEE, sí que es recollien en multitud d'acords internacionals signats pels Estats membres – entre ells, com ja s'ha citat amb anterioritat, la Declaració Universal de Drets Humans, adoptada per l'Assemblea General de l'ONU, de 1948; el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, signat a Nova York el 1966 (art. 19); o el Conveni del Consell d'Europa per a la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals, de 1950–, i constituïen un element essencial dels seus fonaments constitucionals. Així mateix, la jurisprudència comunitària va reconèixer, reiteradament, que els drets i les llibertats fonamentals integrats en les tradicions constitucionals comunes als Estats membres, així com els instruments internacionals relatius a la protecció dels drets humans als quals aquests Estats s'havien adherit, especialment el **Conveni del Consell d'Europa per a la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals**, de 1950, formaven part

«dels principis generals del dret el respecte del qual garanteix aquest Tribunal».

En l'actualitat, el **Tractat de la Unió Europea** recull aquesta doctrina en el seu article 6.2, i l'amplia en reconèixer:

«1. La Unió reconeix els drets, llibertats i principis enunciats a la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea de 7 de desembre de 2000, tal com va ser adaptada el 12 de desembre de 2007 a Estrasburg, la qual tindrà el mateix valor jurídic que els Tractats. Les disposicions de la Carta no ampliaran de cap manera les competències de la Unió tal com es defineixen en els Tractats. Els drets, llibertats i principis enunciats a la Carta s'interpretaran conforme a les disposicions generals del títol VII de la Carta per les quals es regeix la seva interpretació i aplicació i tenint degudament en compte les explicacions al fet que es fa referència a la Carta, que indiquen les fonts d'aquestes disposicions. 2. La Unió s'adherirà al Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals. Aquesta adhesió no modificarà les competències de la Unió que es defineixen en els Tractats. 3. Els drets fonamentals que garanteix el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals i els que són fruit de les tradicions constitucionals comunes als Estats membres formaran part del Dret de la Unió com a principis generals».

Precisament, a la **Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea**, en el seu article 11 reconeix, expressament, la llibertat d'expressió i informació en els termes següents:

«1. Tota persona té dret a la llibertat d'expressió. Aquest dret comprèn la llibertat d'opinió i la llibertat de rebre o comunicar informacions o idees sense que hi pugui haver ingerència de les autoritats públiques i sense consideració de fronteres. 2. Es respecten la llibertat dels mitjans de comunicació i el seu pluralisme».

Al seu torn, **respecte als mitjans audiovisuals**, hi ha una menció expressa a l'article 167.2 del **Tractat de Funcionament de la Unió Europea**, que estableix:

«L'acció de la Comunitat afavorirà la cooperació entre Estats membres i, si fos necessari, donarà suport i completarà l'acció d'aquests en els àmbits següents: -la creació artística i literària, inclòs el sector audiovisual».

Aquest article va ser incorporat pel Tractat de Maastricht de 1992. Es tracta, per tant, d'un precepte introduït tardanament, 35 anys després de la constitució de la Comunitat Econòmica Europea el 1957. En aquest cas, tampoc s'ha d'arribar a la conclusió que l'única possibilitat d'intervenció de la Unió Europea en aquest àmbit s'hagués derivat d'aquest precepte. Una interpretació sistemàtica dels tractats porta a conclusions diferents, ratificades per les moltes normes de dret comunitari dictades fins avui, gran part d'elles amb anterioritat a 1992, que incideixen directament o indirectament en el sector dels mitjans de comunicació audiovisuals i la informació, gairebé sempre dictades a l'empara de l'article 352 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea i les llibertats econòmiques. És més, les mesures més importants adoptades en el sector ho han estat com a conseqüència de les competències comunitàries al mercat interior.

També s'ha d'apuntar que la creació d'un mercat comú en l'àmbit de la comunicació, i específicament la comunicació audiovisual, no es podia fonamentar, únicament, en la mera aplicació de les llibertats econòmiques reconegudes en els tractats. De fet, en el propi preàmbul de la **Directiva 89/552/CEE** es reconeix que les llibertats econòmiques comunitàries, especialment el dret al

lliure establiment i la lliure circulació de serveis aplicada a la difusió i distribució de serveis de televisió constitueixen, en dret comunitari, una manifestació del **principi general de «llibertat d'expressió»**, tal com es consagra a l'article 10.1 del Conveni de Roma. Fins i tot la Comissió, el 1990, proposava mesures complementàries a la Directiva 89/552/CEE per aconseguir aquest «espai audiovisual», entre elles:

«a) afavorir una política de competència clara que, al mateix temps, garanteixi un marc adequat per a les ajudes nacionals; b) garantir que el sector de l'audiovisual no perjudiqui el pluralisme, sinó que contribueixi a enfortir-lo, fomentant la diversitat dels programes i línies editorials».

Així mateix, la **Directiva 97/36/CE**, que reformava la Directiva de 1989, incidia en aquests principis, en apel·lar en el seu considerant número 15 que:

«l'apartat 2 de l'article F (actual art. 6) del TUE estableix que la Unió respectarà els drets fonamentals tal com es garanteixen en el Conveni Europeu per a la protecció dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals com a principis generals del dret comunitari».

Considerant-lo com a element fonamental i necessari en la construcció d'aquest espai audiovisual europeu. Fins i tot en el considerant número 44 apel·lava a:

«La necessitat de salvaguardar el pluralisme a la indústria de la informació i en els mitjans de comunicació, així com la protecció de la competència amb vista a evitar l'abús de posicions dominants... per a ser compatibles amb el dret comunitari».

Al seu torn, la **Directiva 2007/65/CE** de «serveis de mitjans audiovisuals sense fronteres», que reformava les dues anteriors, establia tres noves mesures per a afavorir el pluralisme dels mitjans.

- La primera, l'obligació de cada Estat membre de garantir la independència de l'autoritat de reglamentació nacional encarregada de posar en pràctica les disposicions de la Directiva, que es reforça amb la nova **Directiva 2018/1808** –que reforma les anteriors.
- La segona, un reconeixement explícit del dret dels organismes de radiodifusió televisiva d'emetre extractes breus de determinats esdeveniments.
- I, finalment, la promoció de continguts produïts per empreses de producció audiovisual independents.

Per tant, la regulació europea dels mitjans de comunicació i especialment la televisió es construeix sobre la base de les llibertats econòmiques comunitàries, però la seva guia d'actuació s'articula sobre les llibertats d'expressió i informació i el pluralisme audiovisual.

Per a això resulten necessàries certes normes mínimes que permetin una correcta simbiosi entre la lliure competència en aquest mercat, amb certes restriccions en la concentració de mitjans o en l'abús de posicions dominants que podrien falsejar una veritable competència i impedir la projecció del veritable pluralisme de la societat.

2.2. Polítiques i normatives sobre pluralisme i lliure competència en el sector audiovisual

Segons s'ha plantejat a l'apartat anterior, sobre la base del que s'ha establert en els tractats i per a aconseguir els objectius apuntats, es va haver d'emprendre un conjunt d'actuacions i adoptar unes normatives comunitàries (Vidal, 2013). Les primeres a les quals hem de fer referència són les Resolucions del Parlament Europeu de 15 de febrer de 1990 o de 16 de setembre de 1992, que sol·licitaven que es proposessin mesures eficaces per al control de la concentració dels mitjans de comunicació en honor del pluralisme informatiu, que van afavorir que a finals de 1992 la Comissió aprovés el «**Llibre Verd sobre Concentració de mitjans en el mercat interior**», els resultats i debats dels quals, no obstant això, no van aconseguir l'aprovació d'una directiva específica per a regular el pluralisme i la concentració de mitjans.

Així mateix, el document «**Europa en marxa cap a la societat de la informació. Pla d'actuació**», aprovat per la Comissió el 1994 i la Directiva 98/84/CE del Parlament i del Consell, relativa a la protecció jurídica dels serveis d'accés condicional o basats en aquest accés, que en el segon i tercer considerants afirmen que la prestació transfronterera i la lliure circulació dels serveis de radiodifusió i els serveis de la societat de la informació contribueixen a la plena efectivitat de la llibertat d'expressió, o la introducció del **Llibre Verd sobre Pluralisme i concentració de mitjans**, en el qual la Comissió concreta les característiques essencials del concepte de pluralisme editorial i informatiu, etc., han reforçat el dens conjunt de postulats teòrics i jurídics que defensen les llibertats i el pluralisme editorial i informatiu en el marc de la lliure competència.

El problema el trobem, no obstant això, en la concreció dels mecanismes necessaris per a garantir aquestes llibertats i aquest pluralisme.

En l'àmbit europeu, partint des d'aquesta òptica economicista, gairebé sempre s'ha intentat resoldre el problema mitjançant l'aplicació del principi de **lliure competència** per a salvaguardar el principi del **pluralisme i les llibertats informatives**.

És evident que el principi de lliure competència constitueix un dels pilars de l'economia de lliure mercat i un dels fonaments de l'ordenament comunitari, que el manté com a peça clau en la seva estructura. Aquesta regulació, no

obstant això, no implica que aquestes disposicions s'hagin de concebre com una estructura rígida i impermeable a qualsevol intervenció comunitària, ni que es puguin aplicar igual en tots els sectors de l'economia. Més aviat suposa que cada sector del mercat determina els marges pels quals pot discórrer la lliure competència i que, dins de l'objectiu bàsic d'integració europea,

«la política de competència pretén aconseguir un nivell de competència adequat a les necessitats de cada mercat considerat».

L'aplicació d'aquest principi al sector dels mitjans de comunicació i la informació –fonamentalment els audiovisuals– manté, a més, unes particularitats que mereixen destacar-se. Les especials característiques i implicacions socials, econòmiques i culturals de l'exercici d'aquesta activitat, unit als alts costos tècnics i dels drets d'emissió o de producció de programes de cert nivell de qualitat o projecció, i fins i tot, fins a l'aparició i generalització del cable i satèl·lit, l'escàs nombre de freqüències hertzianes disponibles, van afavorir la configuració d'un sector del mercat fortament condicionat per **grans concentracions de capital** i amb evidents riscos d'**abús de posició dominant** o **falsejament de la competència**.

Per tot això, la Comissió i les institucions comunitàries havien de ser garants i aplicar el principi de lliure competència en el sector audiovisual, però atenent les especials característiques d'aquest sector i procurant que es creessin unes condicions estructurals del mercat que possibilitessin l'establiment d'una pluralitat de fonts d'informació i opinió que, al seu torn, fossin capaces de traslladar, en termes plurals, a les emissions televisives. Sobre aquests principis i per a constatar la seva aplicació en les actuacions comunitàries en aquesta qüestió, els estructurarem en tres àrees sobre les quals el dret de la competència té una incidència molt important en el sector audiovisual:

- les concentracions i aliances dels mitjans de comunicació;
- les ajudes financeres a les televisions públiques;
- l'accés al nou mercat de les comunicacions, i la convergència amb altres sectors a la societat de la informació.

1) Les concentracions en els mitjans de comunicació

Per a evitar que les concentracions o aliances entre empreses de comunicació de masses puguin suposar un falsejament de la lliure competència dels mercats nacionals i una fallida del pluralisme editorial i informatiu, els Estats membres han adoptat certes **restriccions relatives a la propietat dels mitjans de comunicació** i, especialment, de les cadenes de televisió. No obstant això, aquestes normatives presenten un alt grau de disparitat, tant en l'àmbit d'aplicació (restriccions monomèdies o multimèdies), com en el grau i les modalitats d'aplicació d'aquestes restriccions (nombre de llicències i percentat-

ges) i moltes altres qüestions com el nivell de la transparència, o el grau de precisió de les regulacions, com ressaltava la Comissió en el Llibre Verd sobre Pluralisme i concentració de mitjans.

En el si de la Unió Europea, també es van adoptar algunes normes contra les concentracions d'empreses, encara que amb caràcter general (Reglament 4064/89, Reglament 2367/90, Reglament 1310/97, etc.), però aquestes normes i les que els han seguit no resulten les més idònies per a aplicar-se a un camp tan específic i particular com són els mitjans de comunicació. Fonamentalment, per les xifres de negocis que s'indiquen en els reglaments i que no se solen aconseguir en aquest tipus d'empreses i perquè, a més, les empreses de comunicació se solen organitzar i estructurar en grups d'empreses dels diferents àmbits de la comunicació, fins i tot d'altres sectors, i amb participacions creuades en molts casos, i plantegen una dificultat afegida a l'aplicació d'uns reglaments que haurien de prendre com a referència els submercats monomèdia afectats, enfront d'aquestes creixents interrelacions i, per tant, podent escapar al seu àmbit d'aplicació.

A partir de la constatació d'aquestes dificultats i davant la necessària regulació d'aquesta qüestió, la Comissió, com va recollir a l'apartat II del **Llibre Verd sobre Pluralisme i concentració**, va intentar avançar en el coneixement i les possibilitats d'actuació en aquest camp. No obstant això, malgrat aquestes alternatives i les propostes en el si de la Comissió, o la insistència del Parlament Europeu, encara no s'ha pogut concretar una normativa específica en aquest sentit, en l'àmbit dels mitjans de comunicació.

N'hi ha prou amb citar com a exemple la proposta de directiva presentada pel comissari Monti a finals de juliol de 1996, en la qual fixava uns límits a la concentració del 30 % de l'audiència per a les televisions i ràdios, mentre que rebaixava al 10 % el límit del consum total de mitjans per als grups multimèdia.

2) Les ajudes financeres als organismes públics de radiodifusió

A Europa, la ràdio i la televisió van néixer i es van desenvolupar, majoritàriament, en un règim de monopoli públic estatal que, gradualment, va anar **privatitzant** algun o tots els seus canals i atorgant altres concessions a operadors privats. Així, en molts països europeus coexisteix l'explotació del servei de radiodifusió mitjançant una gestió directa d'empreses o organismes públics, amb un finançament públic, i d'altres operadors privats que competeixen en el mateix mercat, fins i tot en el publicitari, i no reben aquest finançament, per la qual cosa podria existir un falsejament de la lliure competència.

Per a resoldre aquesta qüestió, el 1997 es va incloure en el Tractat d'Amsterdam el Protocol **sobre el sistema de radiodifusió pública en els Estats membres** que va possibilitar, de manera expressa, l'existència d'un doble finançament de les televisions públiques en establir:

«Les disposicions del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea s'entendran sense perjudici de la facultat dels Estats membres de finançar el servei públic de radiodifusió en la mesura en què el finançament es concedeixi als organismes de radiodifusió per a dur a terme la funció de servei públic tal com hagi estat atribuïda, definida i organitzada per cada Estat membre, i en la mesura en què aquest finançament no afecti les condicions del comerç i de la competència a la Comunitat en un grau que sigui contrari a l'interès comú, havent-se de tenir en compte la realització de la funció d'aquest servei públic».

Així mateix, mitjançant la Resolució del Consell i els Representants dels Governos dels Estats membres, reunits en el si del Consell el 25 de gener de 1999, es va ressaltar la importància de la **funció global dels organismes públics de radiodifusió** en el nou marc de la societat de la informació, considerant que el servei públic de radiodifusió complia unes funcions culturals, socials i democràtiques que redundaven en benefici de tots i tenien una comesa fonamental en la defensa de la democràcia, el pluralisme, la cohesió social i la diversitat cultural i lingüística, al mateix temps que havien de facilitar als ciutadans els beneficis dels nous serveis audiovisuals, d'informació i de les noves tecnologies. Al mateix temps, s'havia de mantenir i reforçar la capacitat dels serveis públics de radiodifusió per a oferir a la població programes i serveis de qualitat, inclosos el desenvolupament i la diversificació d'activitats en l'era digital i, tot això, compatibilitzant, si escau, el doble finançament d'aquests mitjans.

Finalment, aquests mandats es van desenvolupar el novembre de 2001, amb la comunicació de la Comissió sobre **«l'aplicació de les normes en matèria d'ajudes estatals als serveis públics de radiodifusió»**, que va enunciar els principis que s'han de seguir en l'aplicació dels articles dels tractats relatius a la lliure competència amb relació al finançament estatal dels serveis públics de radiodifusió.

Conforme a aquesta comunicació, cada Estat podrà establir els mecanismes que consideri més adequats per a finançar els seus serveis públics de radiodifusió, sempre que aquest finançament no afecti les condicions de lliure competència en un grau contrari a l'interès comú i s'utilitzi per a la realització del servei públic, conforme ha estat definit pel propi Estat i se li ha encomanat a l'empresa o organisme radiodifusor.

Aquests aspectes s'hauran de tenir en compte en les regulacions estatals i autonòmiques.

3) L'accés al nou mercat de les comunicacions i la convergència amb altres sectors a la societat de la informació

La transició de la transmissió analògica a la digital, unida a la convergència i més influència de la informàtica i les telecomunicacions en el model actual de comunicació, han modificat els esquemes tradicionals, multiplicat el nombre d'oferta de continguts i informativa, i obert un ampli ventall de possibilitats desconegudes fins al moment.

Aquest nou mercat i la convergència amb altres sectors també comporten alguns riscos i permeten que determinades actuacions empresarials o societàries puguin falsejar la competència, eliminar la pluralitat o ser altament oneroses per als consumidors. En aquesta línia, per a conèixer i evitar aquests riscos, es poden inscriure nombrosos acords i normatives europees, entre les quals podem citar:

- el «Llibre Verd sobre la convergència dels sectors de les telecomunicacions, mitjans de comunicació i tecnologies de la informació»;
- la Comunicació de la Comissió del document COM (98) 446 final, sobre «Política audiovisual: les properes etapes»;
- la Directiva 98/48/CE relativa a la protecció jurídica dels serveis d'accés condicional o basats en aquest accés;
- la Directiva 2002/21/CE relativa al marc comú de les xarxes i els serveis de comunicació electrònica;
- la Comunicació de la Comissió del document COM (2007) 836 final, sobre «els continguts creatius en línia en el mercat únic»;
- la Recomanació de la Comissió 2009/625/CE sobre «L'alfabetització mediàtica a l'entorn digital per a una indústria audiovisual i de continguts més competitiva i una societat del coneixement incloent», etc.

Des d'una altra perspectiva, però també en l'àmbit de la convergència amb les altres tecnologies i el lliure mercat, es podria inscriure el procés de **liberalització de les infraestructures de comunicació**, adoptades a partir del «Llibre Verd sobre el desenvolupament del mercat comú dels serveis i equips de telecomunicacions», de 1987, així com:

- les directives 87/372/CEE, 90/544/CEE i 91/287/CEE, sobre bandes de freqüència GSM, ERMES o DECT;
- les directives 90/387/CEE i 92/44/CEE sobre la xarxa oberta de telecomunicacions;
- la Directiva 90/531/CEE relativa a la competència per als sectors de l'aigua, energia, transport i comunicacions, tot i que en aquesta directiva encara es va excloure expressament la seva aplicació «als serveis que es puguin prestar per diverses entitats en competència com els serveis de radiodifusió i televisió»;
- la Directiva 90/388/CEE relativa a la competència en els mercats de serveis de telecomunicacions, que afectava amb relació a les comunicacions per satèl·lit;
- la Directiva 91/263/CEE relativa als equips terminals de telecomunicacions;
- la Directiva 93/97/CE sobre estacions terrenes de comunicacions per satèl·lit. En aquesta mateixa línia, es podria citar la Directiva 94/46/CE, per la qual es va modificar la Directiva 88/301/CEE i va liberalitzar el mercat de béns i serveis de telecomunicacions per satèl·lit, o la Directiva 95/51/CE, de 18 d'octubre de 1995, sobre xarxes de cable, etc.

Com a resultat d'aquest procés de convergència regulatòria, des de l'any 2003, la regulació europea s'ha homogeneïtzat. Tant les telecomunicacions com l'audiovisual i els serveis electrònics utilitzen el mateix marc com a referència per a les seves activitats.

2.3. Les directives de televisió sense fronteres/serveis de comunicació audiovisual

En l'anàlisi de la normativa i les actuacions de la Unió Europea amb relació al dret i els mitjans de comunicació, també hem de citar un conjunt d'acords i disposicions sobre la televisió sense fronteres (Linde, Vidal i Medina, 2013) que han marcat les pautes regulatòries sobre el mercat i els continguts televisius en bona part dels països de la Unió. Entre ells, podem citar:

- la possible intervenció i regulació de la radiodifusió i televisió transnacional en l'àmbit europeu;
- la realitat i les tendències de la televisió a Europa; les àrees sobre les quals havia d'incidir una política global en matèria de televisió;
- les accions per al foment de la indústria audiovisual;
- el Llibre Verd sobre la creació del mercat comú de la radiodifusió, en particular, per satèl·lit i per cable;
- i, sobretot, les directives sobre televisió sense fronteres o de serveis de comunicació audiovisual.

En aquest breu relat cronològic d'aquestes iniciatives, en primer lloc, s'ha de citar la Resolució del Parlament Europeu de 12 de març de 1982, resultat de la tramitació de dues propostes presentades davant el Parlament Europeu i el dictamen elaborat per la Comissió sobre «**La radiodifusió i la televisió a la Comunitat Econòmica Europea**». Aquesta resolució del Parlament Europeu valora la notable influència dels mitjans audiovisuals en la formació de l'opinió pública i justifica la necessitat d'una anàlisi detallada sobre la realitat d'aquests mitjans que permeti avaluar una intervenció reguladora en l'àmbit europeu. El contingut sobre el qual se sol·licitava la intervenció se centrava en dos aspectes concrets:

1) El primer proposava la creació d'un programa europeu de televisió directa per satèl·lit, realitzat per les televisions nacionals en el marc de la UER i difós mitjançant satèl·lit.

2) La segona línia d'acció plantejava l'elaboració d'un «reglament marc» (*règlement-cadre*) europeu per a la radiodifusió transnacional, en el qual es tingués en compte la protecció de la joventut i la infància, així com la utilització racional de la publicitat en aquestes emissions.

Segons l'acordat en aquesta resolució del Parlament Europeu, la Comissió va elaborar un primer «**Informe Provisional sobre la realitat i les tendències de la televisió a Europa: perspectives i opcions**», fet públic el 25 de maig de 1983, que va donar pas a un segon document titulat «Televisió sense fronteres. Llibre verd sobre l'establiment d'un mercat comú de la radiodifusió, especialment per cable i per satèl·lit», que es va publicar el juny de 1984. Amb tots dos documents la Comissió defensa, en línia similar a la del Parlament Europeu,

una intervenció comunitària més gran, tant en el camp normatiu com en les accions de suport al conjunt del sector audiovisual europeu, i concretar els aspectes principals sobre els quals consideren que s'ha d'actuar.

En una altra resolució del Parlament Europeu, de 25 de maig de 1984, es va reiterar la necessitat d'elaborar una reglamentació europea en matèria de mitjans de comunicació i adoptar accions immediates per al foment de la indústria audiovisual, i instar a la Comissió a presentar un «Llibre Verd sobre radiodifusió i televisió per satèl·lit», i al Consell perquè es pronunciés sobre les propostes del Parlament Europeu amb l'objectiu d'instaurar una política europea de suport a la producció i difusió dels mitjans audiovisuals.

A partir de totes aquestes iniciatives i reflexions, fonamentalment del Parlament Europeu i la Comissió, es va aprovar el **«Llibre verd sobre la creació del Mercat Comú de la radiodifusió, en particular, per satèl·lit i per cable. Televisió sense fronteres»**, el juny de 1984. Aquest document, clau en el procés de la construcció i regulació d'una política audiovisual de la Unió Europea, va avançar en els postulats plantejats en «l'Informe provisional» de la Comissió de 1983, que aprofundia en el que havia de ser l'obertura de les fronteres intracomunitàries als programes audiovisuals europeus i la progressiva creació d'un mercat comú que permetés

«la lliure circulació de les informacions, de les opinions i de la cultura a l'interior de la Comunitat».

Després de l'extensa i profunda anàlisi de les qüestions tècniques, econòmiques, socioculturals i jurídiques que havien d'afectar el conjunt de la nova realitat audiovisual europea, el Consell, el 22 de juny de 1984, va adoptar senyals resolucions, publicades al DOCE de 3 d'agost de 1984, sobre el desenvolupament d'una indústria europea de programes, la lluita contra la pirateria audiovisual i l'harmonització de normes relatives a la difusió de productes cinematogràfics pels mitjans de comunicació audiovisuals, propiciant un debat definitiu que va servir d'avantsala a les proposicions normatives formals que després es van presentar. En aquest debat s'ha de destacar que el Parlament Europeu va fer pública la seva opinió, fonamentalment, a través de dues resolucions, adoptades l'octubre de 1985, en les quals, en línies generals, donava suport a la política legislativa plantejada en el «Llibre Verd sobre Televisió sense Fronteres», i realitzava propostes més concretes sobre el contingut d'aquestes normes i les mesures complementàries que s'havien d'actuar.

Així, la Resolució del Parlament Europeu relativa «Als aspectes econòmics del mercat comú de la radiodifusió» –resolució adoptada el 10 d'octubre de 1985 (DOCE núm. C 288, d'11 de novembre de 1985, pàg. 118 i seg.), sobre la base del Dictamen de la Comissió Econòmica, Monetària i de Política Industrial (DOC A.2-102/85)– es va centrar en els aspectes econòmics d'aquest mercat, i la resolució sobre «Una normativa marc per a la política europea dels mitjans de comunicació» –resolució adoptada el 10 d'octubre de 1985 (DO-

CE núm. C 228, d'11 de novembre de 1985) sobre la base d'un dictamen de la Comissió de la Joventut, la Cultura, l'Educació, la Informació i els Esports (Doc. A.2-75/85)–, que expressava el suport del Parlament Europeu a totes les mesures per a desenvolupar i potenciar el sector audiovisual i augmentar-ne el contingut europeu, entre elles: la recepció dels canals nacionals a tots els Estats membres; l'establiment d'un canal europeu multilingüe a càrrec d'una organització europea de radiodifusió; la creació de les bases per a una indústria europea de programes; la salvaguarda del manteniment de l'eficàcia de la radiotelevisió pública; la de la diversitat cultural i la llibertat d'informació, que prevenia l'establiment de monopolis en els mitjans de comunicació; l'harmonització de les normes tècniques; la creació d'un marc jurídic homogeni de les disposicions legals aplicables a les emissions dels mitjans de comunicació (publicitat, protecció de la joventut, dret de rèplica, dret d'autor), i el suport a la producció europea de programes.

Tots aquests esforços i pronunciaments de les institucions comunitàries en aquest àmbit van confluïr en la proposta de directiva remesa per la Comissió al Consell el 30 d'abril de 1986 sobre «La política audiovisual de la Comunitat», que finalment es va aprovar el 1989, i es va denominar col·loquialment «**Directiva sobre televisió sense fronteres**».

Aquesta directiva i les successives reformes, directives 89/552/CEE, 97/36/CE, 2007/65/CE, 2010/13/UE i (UE) 2018/1808, col·loquialment denominades de «televisió sense fronteres» o de «serveis de comunicació audiovisual», s'han convertit en el centre de la regulació i la política audiovisual europea, i constitueixen l'eix fonamental entorn del qual s'ha articulat la regulació de l'harmonització i lliure circulació de les emissions televisives dels països membres, al mateix temps que inclou altres mesures per al foment de la producció de continguts europeus, el pluralisme en els mitjans de comunicació, l'estímul en el sector cinematogràfic i la producció audiovisual, els drets d'autor o les normatives per a facilitar la convergència amb altres sectors de la societat de la informació.

Per a garantir aquests principis, en les esmentades directives s'estableixen dos tipus d'actuacions fonamentals lligades, precisament, a l'objectiu general d'una televisió sense fronteres a l'espai audiovisual europeu.

1) D'una banda, els Estats membres han de garantir la llibertat de recepció i no obstaculitzar la retransmissió als seus territoris d'emissions procedents d'altres Estats de la Unió.

2) I, de l'altra, han de garantir la llibertat d'emissió a través de les fronteres nacionals, i responsabilitzar els Estats membres de vetllar per la submissió al dret vigent de les emissions produïdes en el seu territori o les que utilitzin els

mitjans tècnics per a emetre dependents de la seva jurisdicció. Eliminant els obstacles que s'oposaven al funcionament del mercat comú en l'esfera de les emissions audiovisuals, sense afectar les competències dels Estats membres en matèria d'organització, inclosos els sistemes de concessió o autorització administrativa, finançament i contingut de les empreses i emissions televisives.

Aquestes directives han suposat, també, una reafirmació de les **llibertats d'expressió i informació** a les emissions televisives europees. Així, en el Preàmbul de la Directiva 89/552/CEE ja es reconeixia que el dret al lliure establiment i la lliure circulació de serveis, aplicat a la difusió i a la distribució de serveis de televisió, constitueixen en dret comunitari, una manifestació específica d'un principi més general, a saber, la «llibertat d'expressió», tal com es consagra a l'article 10.1 del Conveni per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals, adoptat a Roma el 4 de novembre de 1950, en el si del Consell d'Europa; sense perjudici dels únics límits previstos en els articles 10.2 i 56.1 d'aquest Conveni, per raons d'ordre públic, seguretat i salut pública. Igualment, en el considerant setzè del Preàmbul es ressaltava com a essencial que els Estats membres vetllin perquè no es cometin actes que puguin resultar perjudicials a la lliure circulació i al comerç de les emissions televisives, o que puguin afavorir la creació de posicions dominants que limitin el pluralisme i la llibertat d'informació televisiva, així com la informació en el seu conjunt. Els textos de 1997, 2007 i 2018 mantenen la mateixa línia, i l'amplien a nous serveis audiovisuals i a un pluralisme dels mitjans més gran.

Dins dels **principis que van constituir l'objectiu central d'aquestes directives**, s'han de ressenyar les matèries objecte de regulació d'aquestes, que, des d'un projecte inicial el 1986 –en el qual es disposava l'harmonització de normes relatives a la promoció de la distribució i de la producció de programes televisius, la publicitat per televisió, la protecció de menors i, els drets d'autor–, s'han anat modificant permanentment. Així, durant la tramitació de la primera, es va ampliar amb el «patrocini» i «el dret de rèplica», mentre que es va excloure el capítol relatiu «als drets d'autor» que, per la complexitat, les normatives connexes i els acords internacionals existents en aquesta matèria, havia de tenir una consideració més detallada i específica.

- Amb la **reforma de la Directiva, aprovada el 1997**, es van incloure nous conceptes com la televenda o la retransmissió en obert de determinats esdeveniments, al mateix temps que es va modificar la regulació sobre l'emissió d'obres cinematogràfiques per televisió o es va avançar en la regulació sobre les emissions dirigides a menors.
- Al seu torn, amb la **reforma de 2007**, es va progressar en la distinció i simplificació de la regulació dels serveis lineals i el seu pluralisme, al mateix temps que es van començar a regular els serveis no lineals i es van modificar alguns aspectes de la regulació de la publicitat televisiva i de les quotes sobre determinats continguts.
- A la **reforma de la Directiva de 2018** s'incorporen, com a aspectes més destacats, l'ampliació de l'àmbit d'aplicació, que ja regulava els serveis

«tradicionals» de comunicació audiovisual, les plataformes d'intercanvi de vídeos generats pels usuaris, i s'inclou una regulació específica per a les plataformes d'intercanvi de vídeos, s'augmenta la protecció al col·lectiu de menors i discapacitats sobre els possibles efectes negatius de les emissions audiovisuals i, finalment, es contempla l'encàrrec al grup d'entitats reguladores europees per als serveis de comunicació audiovisual (ERGA) l'assessorament a la Comissió, per a facilitar l'aplicació de la Directiva, emetre informes i intervenir en possibles disputes entre els reguladors dels Estats membres, al mateix temps que es reforça la posició i independència de les altes autoritats audiovisuals.

Aquestes directives han marcat les **pautes regulatòries sobre les emissions i els continguts audiovisuals dels diferents països de la Unió Europea**, també a Espanya, com detallarem als apartats següents, en qüestions com:

- la lliure circulació d'aquestes emissions en tot el territori;
- l'obligació dels Estats membres de garantir la llibertat de recepció i impedir els obstacles a la retransmissió en els seus territoris d'emissions procedents d'altres Estats membres;
- la promoció de l'emissió, distribució i producció d'obres europees, mitjançant l'establiment d'unes quotes mínimes del 50 % del temps de difusió de les televisions (exclosos els programes esportius, informatius, concursos, publicitat i teletext) a produccions audiovisuals d'origen europeu, el 10 % de les quals han de ser de productors independents;
- la regulació sobre la possibilitat de tenir uns drets exclusius sobre determinades emissions i el fet de percebre'n retribucions, així com la retransmissió de determinats esdeveniments d'interès general en sistema de lliure accés;
- l'establiment d'unes normes mínimes quant a insercions, temps i contingut dels espais publicitaris, patrocinis, televenda o emplaçament;
- la fixació d'unes restriccions o prohibicions específiques sobre la publicitat de determinats productes en les emissions audiovisuals;
- el reconeixement i la regulació d'uns criteris especials per a les emissions audiovisuals, tant en el relatiu a publicitat com als continguts, dirigides als menors, de manera que no puguin perjudicar-ne el desenvolupament físic, mental o moral;
- la prohibició d'incitacions a l'odi per motius de raça, sexe, religió o nacionalitat o contra la dignitat humana en les emissions audiovisuals;
- la instauració del dret general de rèplica o mesures equivalents per a quan per al·legacions incorrectes s'hagin vulnerat i perjudicat els legítims drets, en particular en el que concerneix a l'honor i la reputació, de qualsevol persona física o jurídica;
- la instauració de mecanismes per a la cooperació entre els òrgans reguladors dels Estats membres.

2.4. Polítiques de foment de la producció audiovisual

En el marc de les polítiques de la Unió Europea, també hem d'apuntar el foment de la producció o de la distribució audiovisual, de les ajudes a la internacionalització de les empreses del sector, d'impuls de l'R+D en aquest àmbit, etc.

Es tracta majoritàriament de polítiques actives i subvencions, lluny de polítiques més defensives, com les de regulació de continguts o del pluralisme que hem comentat.

En aquest camp s'han de destacar, des de 1990, els programes MEDIA (successivament renovat i ampliat a través de MEDIA II, MEDIA Plus i Media 2007), i en l'actualitat l'Europa Creativa, que incideixen en la producció, la distribució, la formació i els sistemes de cofinançament d'obres audiovisuals. No obstant això, aquestes qüestions les abordarem en el mòdul dedicat a la cinematografia.

3. El model espanyol dels mitjans audiovisuals

Les activitats empresarials a Espanya i en el context de la Unió Europea es poden exercir, bàsicament, per empreses privades sotmeses a les normes generals o especials de l'ordenament jurídic, per personificacions públiques o per ambdues.

Aquest esquema és fidel reflex del model d'economia de mercat que regeix a la Unió Europea, que permet la convivència de la iniciativa pública i la iniciativa privada en l'economia subjecta, no obstant això, a regles molt estrictes. Com es pot constatar en el sector dels mitjans de comunicació i especialment els audiovisuals.

L'article 38 de la Constitució «reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat». Aviat, el Tribunal Constitucional (TC) va interpretar aquest article en la sentència de 16 de novembre de 1981. D'aquesta sentència ens interessa destacar que la interpretació d'aquest precepte s'ha de fer juntament amb els articles 40, 128, 130.1 i 131 de la pròpia Carta Magna i que la regulació del seu exercici correspon a l'Estat, doctrina reiterada, entre moltes altres sentències posteriors, per exemple a la sentència 24 de març de 1988.

Les **limitacions de la llibertat d'empresa** venen derivades del propi article 38 que, després de reconèixer-la, estableix que:

«Els poders públics garanteixen i protegeixen el seu exercici i la defensa de la productivitat, d'acord amb les exigències de l'economia general i, si escau, de la planificació».

De manera que estem davant una llibertat, la llibertat d'empresa, que permet l'intervencionisme públic per a defensar la productivitat d'acord amb les exigències de l'economia.

Al seu torn, l'article 128 de la Constitució espanyola estableix de manera inequívoca:

«Es reconeix la iniciativa pública en l'activitat econòmica».

Però, és més, el citat precepte segueix dient:

«Mitjançant llei es podrà reservar al sector públic recursos o serveis essencials, especialment en cas de monopoli i així mateix acordar la intervenció d'empreses quan així ho exigeixi l'interès general».

És a dir, la Constitució, a més de reconèixer la possibilitat que les Administracions públiques puguin realitzar activitats econòmiques, permet que exclouguin de determinades activitats, en certes condicions, els operadors privats,

si ho exigeix l'interès general. Així ho reconeix el Tribunal Constitucional, a la sentència de 8 de març de 1993, en admetre la possibilitat que la llibertat d'empresa vingui exclosa de tot un sector de l'activitat econòmica, com a conseqüència de l'aplicació de l'article 128.2 de la Constitució.

En conclusió, podem afirmar que el sistema d'economia de mercat que regeix a Espanya, d'acord amb la Constitució i els mecanismes d'economia de mercat de la Unió Europea, com a resultat del conjunt de normes a les quals ens hem referit, **fa compatibles la iniciativa pública i la iniciativa privada**, i permet que els poders públics excloguin sectors o activitats del tràfic privat en benefici del sector públic, o hi intervinguin per a ordenar el mercat a fi de preservar l'interès general.

3.1. L'accés a les activitats de ràdio i televisió

L'accés a les activitats econòmiques té lloc en el nostre sistema jurídic, bàsicament, a través de tres sistemes:

- en règim de llibertat;
- a través d'autoritzacions administratives;
- o bé mitjançant concessions administratives.

En concret, l'accés a l'activitat dels mitjans de comunicació audiovisuals està subjecte a autorització o a concessió administrativa. Per la qual cosa resulta necessari que, en primer lloc, donem una breu pinzellada a la **manera d'accés** a les activitats de ràdio i televisió, com un element fonamental en la determinació del seu règim jurídic, per a, tot seguit, endinsar-nos en els continguts i les obligacions derivades d'aquesta catalogació. Per a això, seguirem les línies fonamentals plantejades per Linde, Vidal i Medina (2013).

Així, basant-nos en el marc constitucional que hem comentat a les pàgines precedents i l'establert a l'article 20 del text constitucional, una societat mercantil, Antena 3, S.A., sol·licitava el 12 de desembre de 1980 una autorització administrativa al Ministeri de Cultura per a gestionar i explotar la transmissió d'imatges i sons a través de televisió en tot el territori nacional, per ser un dret emparat per la Constitució. La denegació d'aquesta autorització, reiterada en els tribunals ordinaris, va arribar al Tribunal Constitucional, que desestimaria finalment l'empara sol·licitada a la sentència de 31 de març de 1982.

D'aquesta sentència ens interessa reiterar, per que concerneix a la caracterització de la televisió com a servei públic i les seves relacions amb els drets consagrats a l'article 20 de la Constitució, que la possible explotació d'una «televisió privada»:

«No és una derivació necessària de l'article 20, encara que, com és obvi, no està tampoc constitucionalment impedida. La seva implantació no és una exigència juridicoconstitucional, sinó una decisió política, que es pot adoptar, dins del marc de la Constitució...» (FJ. 6è.).

Però, a més, el Tribunal invoca el Preàmbul de la Llei 4/1980, de 10 de gener, en el qual es diu pel legislador que:

«Tant la televisió com la radiodifusió són un vehicle essencial d'informació i de participació política dels ciutadans, de formació de l'opinió pública, de cooperació amb el sistema educatiu, de difusió de la cultura espanyola i de les seves nacionalitats i regions i de mitjà de contribució perquè la llibertat i la igualtat siguin efectives».

I sobre aquesta caracterització de la radiodifusió i la televisió conclourà:

«Tot això permet afirmar que la configuració de la televisió com a servei públic, encara que no sigui una afirmació necessària en el nostre ordre jurídicopolític, es troba dins dels poders del legislador».

La doctrina del Tribunal Constitucional no pot ser més clara. D'una banda, considera que les finalitats a les quals la radiodifusió i la televisió serveixen, com a instrument, estan incloses en el que podíem denominar **cànon de raonabilitat**, que s'ha de donar en una activitat servicial perquè pugui merèixer la qualificació de servei públic o servei d'interès general, encara que aquest tribunal, també, admet altres possibilitats de futur a disposició del legislador.

3.2. La catalogació com a servei públic enfront del servei d'interès general

Quan la Llei de 26 d'octubre de 1907 va autoritzar el Govern a regular els serveis de radiotelegrafia, cables i telèfons, i al poc temps dos Reials decrets, de 24 de gener de 1908, van desenvolupar el mandat establert a l'article 1 de la citada Llei, reservant al monopoli de l'Estat a «tots els sistemes i aparells aplicables a l'anomenada telegrafia hertziana, telegrafia elèctrica, radiotelegrafia i altres procediments similars ja inventats o que es puguin inventar en el futur», es van sentar les bases per al posterior desenvolupament del règim jurídic – igual que va ocórrer en altres països europeus– de dos mitjans de comunicació de masses que en aquells moments encara no s'havien inventat: **la ràdio i la televisió**.

Quinze anys més tard, després de les primeres experiències de la radiodifusió a Espanya, el Reial decret de 27 de febrer de 1923 ratificava aquest caràcter de monopoli estatal a la primera norma específica que es va aprovar per a la radiodifusió; encara que va admetre que s'explotés per particulars a través de concessió estatal (art. 7). També la Llei de radiodifusió de 26 de juny de 1934, com a primera norma amb rang de Llei per a l'emissió de «sons i imatges, ja en ús o que es puguin inventar en el futur» –conforme es detallava a l'article 1 del Reglament de 22 de novembre de 1935 que la va desenvolupar–, va concebre la radiodifusió com «una funció essencial i privativa de l'Estat».

Aquesta consideració com a **funció essencial i privativa de l'Estat** no es va alterar amb les diferents disposicions sobre la ràdio i la televisió de la dictadura. Ni tan sols es va modificar després de la Constitució de 1978, ja que la Llei 4/1980, de 10 de gener, d'Estatut de la ràdio i la televisió, va establir a l'article 1.2:

«La radiodifusió i la televisió són serveis públics essencials la titularitat dels quals correspon a l'Estat».

Aquesta mateixa catalogació es va encunyar a l'article 1 de la Llei 46/1983, de 26 de desembre, reguladora del tercer canal de televisió i a la Llei 10/1988, de 3 de maig, de televisió privada.

Un primer canvi en aquesta consideració de servei públic, encara que més en la lletra que en el contingut, es va començar a apuntar amb la Llei 41/1995, de 22 de desembre, de televisió local per ones terrestres, que qualifica la televisió local tan sols com a servei públic, sense determinar-ne la titularitat estatal. No obstant això, i per les exigències de la legislació comunitària, el canvi es va concretar aquest mateix any en la regulació de la televisió per satèl·lit. La Llei 37/1995, de 12 de desembre, reguladora de les telecomunicacions per satèl·lit, va modificar la consideració de servei públic de la televisió per satèl·lit prevista a la Llei 35/1993, en establir que:

«Els serveis de telecomunicacions per a la prestació dels quals s'utilitzin de forma principal xarxes de satèl·lits de comunicacions no tindran la consideració de servei públic».

Per la seva banda, la Llei 66/1997, en establir el règim jurídic de la radiodifusió sonora digital terrenal i de la televisió digital terrestre, els va seguir catalogant com a «serveis públics», encara que detalla que l'atorgament del títol concessional

«es durà a terme per l'Estat si l'àmbit és estatal i per les comunitats autònomes si és autonòmic o local».

Al seu torn, la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions, modifica, mitjançant la disposició addicional desena, el règim dels serveis de difusió de ràdio i televisió per cable que «es prestaran en règim de lliure competència»; transformant, conforme es recull a la disposició transitòria desena, el règim dels concessionaris del servei públic que estaven operant en virtut de la Llei 42/1995, de telecomunicacions per cable, en simples autoritzacions administratives.

Del panorama descrit es dedueixen diverses conseqüències.

1) **Fins a 1995**, de manera inequívoca la ràdio i la televisió són considerades **servei públic de titularitat estatal**, i poden ser gestionades directament pels organismes públics (RTVE i els organismes públics de les comunitats autònomes), o indirectament, per empreses privades.

2) **A partir de 1995** es produiran algunes alteracions significatives en dos aspectes.

- D'una banda, la **Llei de la televisió local** serà qualificada de servei públic sense més ni més, és a dir, sense indicar-se si la titularitat correspon a l'Estat, a les comunitats autònomes o als ens locals. El mateix succeirà

amb la televisió per cable. Però la ruptura del model es produeix per la Llei que regula la televisió per satèl·lit el 1995 que, com hem vist abans, exclou expressament el caràcter de servei públic.

- El pas següent en aquesta desafecció de servei públic, atenent els mateixos criteris del sistema de transport del senyal, es produeix el 2003, amb la **Llei general de telecomunicacions**, respecte a la ràdio i televisió per cable. De nou, igual que es va fer amb la televisió per satèl·lit el 1995, la ràdio i la televisió per cable es deixen de considerar servei públic i es passen a prestar, això sí, després del desenvolupament reglamentari que es realitza amb el Reial decret 920/2006, en règim de lliure competència.

Per tant, des de 2003 resultava ser el sistema de transport del senyal –repetidors terrestres, cable o satèl·lit– el que determinava la seva consideració com a servei públic o la seva prestació en règim de lliure competència, que se circumscribia únicament per a la ràdio i televisió que es transportava mitjançant repetidors terrestres –tant amb senyal analògic com digital– i es concretava en l'àmbit territorial de difusió d'aquesta –quant al titular estatal o autonòmic del servei públic– per a articular el règim i la dependència estatal o autonòmica mentre que amb prou feines existien altres prescripcions que propiciessin una diferència *de facto* entre un règim jurídic i un altre a partir de la seva qualificació com a servei públic.

3) Uns anys més tard, el 2010 la Llei 7/2010 general de comunicació audiovisual va modificar la catalogació com a servei públic. Així, a l'article 22.1 considera «els serveis de comunicació audiovisual radiofònics, televisius i connexos i interactius» com a:

«serveis d'interès general que es presten en l'exercici del dret a la lliure expressió d'idees, del dret a comunicar i rebre informació, del dret a la participació en la vida política i social i del dret a la llibertat d'empresa i dins del foment de la igualtat, la pluralitat i els valors democràtics».

Estem, per tant, davant d'una nova catalogació: els serveis de comunicació audiovisual són ara **serveis d'interès general**. Aquesta catalogació, en principi, i atès que el títol III està dedicat a tots els operadors, s'ha d'entendre referit als públics i els privats.

Però, d'altra banda, i referit exclusivament als prestadors públics del servei de comunicació audiovisual, en el primer paràgraf de l'article 40.1 d'aquesta Llei 7/2010 s'estableix:

«El servei públic de comunicació audiovisual és un servei essencial d'interès econòmic general que té com a missió difondre continguts que fomentin els principis i valors constitucionals, contribuir a la formació d'una opinió pública plural, donar a conèixer la diversitat cultural i lingüística d'Espanya, i difondre el coneixement i les arts, amb especial incidència en el foment d'una cultura audiovisual. Així mateix, els prestadors del servei públic de comunicació audiovisual atendran aquells ciutadans i grups socials que no són destinataris de la programació majoritària».

Aquí es parla d'un «servei públic de comunicació audiovisual», encara que després se'l defineix com «un servei essencial d'interès econòmic general». En uns termes semblants, encara que no similars, s'expressa la Llei 17/2006, de la ràdio i televisió de titularitat estatal, que titula l'article 2 com a «Servei públic de ràdio i televisió de l'Estat» i el defineix com «un servei essencial per a la comunitat».

Sens dubte, un prodigi de claredat en el qual l'estem catalogant com un «servei d'interès general», això sí, amb dos sistemes d'accés, i amb una definició dels operadors públics com a «servei públic de comunicació audiovisual». No obstant això, per a constatar el veritable sentit i l'efectivitat d'aquest canvi, a més de la catalogació ens hem de fixar en la regulació concreta quant al contingut, obligacions i sistema d'accés derivats d'aquestes catalogacions.

3.3. El contingut i les obligacions derivades de la catalogació com a servei públic/servei d'interès general

Constatada la catalogació de les activitats de radiodifusió com a servei públic i servei d'interès general, en les diferents normes que l'han regulat, ara ens correspon endinsar-nos en les obligacions d'actuació o de contingut que es deriven d'aquesta catalogació.

A la Llei 4/1980, de l'Estatut de la ràdio i televisió, no definia el que s'havia d'entendre per servei públic, però sí marcava, fonamentalment en els capítols I i IV i en les disposicions addicionals, com s'havia de concretar la gestió del servici públic i quins havien de ser els principis que s'havien d'observar en l'activitat dels mitjans de comunicació social de l'Estat.

Alguna cosa semblant passava amb el que s'havia preceptuat a la Llei 46/1983, que regulava les televisions autonòmiques, la Llei 10/1988 sobre televisions privades, la Llei 41/1995 sobre la televisió local, o la Llei 11/1991 d'organització i control de les emissores municipals de radiodifusió sonora. S'hi establien uns principis generals d'actuació i es determinaven les particularitats i obligacions del sistema de gestió directa, indirecta o concessional com a notes fonamentals del que havia de ser el servei públic.

Però aquests principis també regien per a les televisions i ràdios que no estaven catalogades com a servei públic, a les lleis o a la normativa de desenvolupament de les quals –Reial decret 136/1997 (art. 7) per a la televisió per satèl·lit, i Reial decret 920/2006 (art. 3), per a la ràdio i televisió per cable–, a més d'incloure'ls, afegien una referència més àmplia i de contingut similar al que es va establir a la Llei 25/1994 d'incorporació de la Directiva de televisió sense fronteres. Per la qual cosa no existia distinció *de facto* entre els principis d'actuació que regien per a les ràdios i televisions catalogades com a servei públic i les que no ho estaven.

Així doncs, amb prou feines existien diferències quant a les seves obligacions i els seus continguts, derivats de la catalogació de servei públic entre tots aquests operadors –públics i privats– o sistemes d'emissió i recepció –cable, satèl·lit o repetidors terrestres. Per la qual cosa les úniques diferències se centraven en el sistema d'accés –concessió o autorització– a l'activitat.

D'altra banda, l'àmbit de la Unió Europea, el doble finançament de les ràdios i televisions públiques dels Estats membres i el seu difícil encaix amb el dret de la competència comunitari van propiciar, com ja hem analitzat en pàgines precedents, l'aprovació d'una normativa en la qual s'obligava els Estats a concretar la funció de servei públic que realitzaven els operadors públics per a finançar aquest servei.

Sobre aquestes premisses, la solució adoptada pel legislador espanyol a fi de donar compliment a la Comunicació de la Comissió Europea, i d'aquesta manera seguir finançant les televisions públiques, va ser la de modificar tres preceptes de la Llei 4/1980, de 10 de gener, d'Estatut de la ràdio i la televisió a través de la disposició addicional setzena de la Llei 24/2001, de 27 de desembre de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, coneguda vulgarment com a Llei d'acompanyament dels pressupostos generals de l'Estat, en aquest cas els de 2002. A aquest efecte, es va modificar l'apartat 1 de l'article 5 de la Llei 4/1980, i s'hi van afegir dos llargs apartats en els quals s'intentava definir la funció de servei públic.

Aquesta solució, una mica peculiar i poc clara per a la delimitació del contingut i les obligacions del servei públic, va continuar, en termes generals, en els articles 2 i 3 de la Llei 17/2006, de 5 de juny, de la ràdio i televisió de titularitat estatal i, finalment, es va concretar, per a tots els operadors públics de ràdio i televisió, en els articles 40 i 41 de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de comunicació audiovisual.

Amb això, a més, es trasllada la consideració de «servei públic», però no la seva catalogació com a tal, solament per a aquelles obligacions de fer i actuar que s'estableixen per a les televisions públiques en les seves respectives normes regulatòries, lligant-ho al seu finançament públic i al servei específic que han de prestar als ciutadans.

Segons el que s'ha analitzat, quant al contingut i les obligacions, es poden deduir tres **tipus de servei d'interès general o funcions de servei públic**:

1) Primer, el que ha de prestar la ràdio i televisió de titularitat estatal, en raó de l'establert en els articles 2 i 3 de la Llei 17/2006.

2) Segon, el que han de prestar les ràdios i les televisions públiques autonòmiques i locals, les funcions de servei públic dels quals vindran determinades per l'establert en els articles 40 i 41 de la Llei 7/2010 i el que s'ha desenvolupat per les seves pròpies lleis autonòmiques de creació o gestió.

3) Tercer, les que corresponen a tots els prestadors del servei de comunicació audiovisual i, específicament, els operadors privats, que han de complir les obligacions de servei d'interès general que es dedueixen dels articles 22 i següents de la Llei 7/2010. Tot això ho anirem detallant quan analitzem cadascun d'aquests prestadors del servei de comunicació audiovisual.

4. Els prestadors del servei de comunicació audiovisual

L'article 22 i següents de la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, consideren la ràdio, la televisió i els serveis connexos i interactius com a «**serveis d'interès general**» que es presten

«en l'exercici del dret a la lliure expressió d'idees, del dret a comunicar i rebre informació, del dret a la participació en la vida política i social i del dret a la llibertat d'empresa i dins del foment de la igualtat, la pluralitat i els valors democràtics».

Considerant-los així en el marc de la llibertat d'empresa, per a, tot seguit, concretar una **dualitat d'accés**: la concessió mitjançant un concurs públic o una simple comunicació prèvia fefaent.

Així, una primera qüestió fonamental, lligada a la seva catalogació com a servei d'interès general i servei públic, és el sistema o procediment a través del qual es pot obtenir el reconeixement jurídic per a accedir a prestar aquests serveis audiovisuals, que abordarem com a pas previ a endinsar-nos en la prestació del servei i el registre dels prestadors d'aquest servei.

4.1. Els sistemes d'accés d'operadors privats a la prestació dels serveis de comunicació audiovisual

Constatada la dualitat d'accés a la prestació dels serveis de comunicació audiovisual, bé a través d'una comunicació fefaent o mitjançant llicència prèvia atorgada mitjançant concurs per l'autoritat audiovisual competent, ara hem de veure cadascuna d'aquestes.

1) En el primer cas, la «**comunicació prèvia**» inclou els serveis de ràdio o televisió que es prestin mitjançant xarxes de cable o qualsevol altre tipus de comunicació electrònica, així com els serveis que es prestin a través de satèl·lit – en aquest últim cas, també s'ha d'entendre que serà necessari i conforme al que en el seu moment establia la Llei 37/1995 de telecomunicacions per satèl·lit (ara derogada en el que es refereix als serveis de comunicació audiovisual per satèl·lit segons la disposició derogatòria de la Llei 7/2010), que s'atorgui una autorització que porti aparellada una concessió demanial d'un paquet de bandes o subbandes de freqüències del domini públic radioelèctric que corresponen adjudicar a l'Estat espanyol.

Perquè pugui tenir efecte aquesta comunicació prèvia n'hi ha prou amb constatar que s'ha realitzat la sol·licitud davant l'autoritat audiovisual competent per a iniciar l'activitat, conforme al procediment regulador de comunicació prèvia, que serà el que fixin el Govern i les comunitats autònomes en el marc

del seu respectiu àmbit competencial. A més, quan es pretengui prestar un servei audiovisual de pagament, el sistema de codificació haurà d'estar homologat per l'autoritat audiovisual.

2) L'accés mitjançant la «**licència prèvia**» per a l'emissió de ràdio o televisió a través d'ones hertzianes terrestres requerirà la convocatòria d'un concurs per l'autoritat audiovisual competent en l'àmbit estatal o autonòmic.

Així, en l'**àmbit de cobertura estatal** la competència per a l'atorgament de les llicències de televisió, radiodifusió digital terrenal i ona mitjana correspon al Govern. En els **àmbits de cobertura autonòmica i local**, inclosa la freqüència modulada, la competència per a l'atorgament d'aquestes llicències, sempre que ho hagin contemplat en les seves respectives normes estatutàries, correspondrà a les comunitats autònomes.

Aquestes llicències, tant estatals com autonòmiques, hauran de concretar l'àmbit de cobertura territorial de l'emissió, el nombre de canals, el múltiplex assignat i si aquest serà en obert o en accés condicional mitjançant pagament, i portaran aparellada la concessió d'ús privatiu del domini públic radioelèctric de conformitat amb la planificació establerta per l'Estat.

Al seu torn, la Llei 7/2010 estableix uns requisits per ser titular d'una llicència (art. 25), entre ells: en el cas de persones físiques, tenir la nacionalitat d'un Estat membre de l'Espai Econòmic Europeu; i en el de les persones jurídiques, estar establert en un Estat membre de l'Espai Econòmic Europeu i tenir uns percentatges de capital social. D'altra banda, l'article 26.1 estableix unes restriccions a la possibilitat d'accedir a aquestes llicències per a aquelles persones físiques o jurídiques que hagin estat sancionades per qüestions relacionades amb la prestació del servei audiovisual o siguin culpables en alguna de les prohibicions per a contractar previstes en la legislació vigent.

A més, a la Llei 7/2010, també s'estableixen un conjunt de prescripcions sobre les convocatòries dels concursos per a l'atorgament de llicències per a la prestació de serveis audiovisuals (art. 27), al mateix temps que amplia i fixa la durada de les llicències audiovisuals en quinze anys, i les successives renovacions seran automàtiques, i pel mateix termini, sempre que es compleixin els requisits que marca la Llei, excepte quan l'espectre radioelèctric estigui esgotat o quan existeixi un tercer o tercers que pretenguin la concessió de la llicència i que ho hagin sol·licitat amb un termini d'antelació d'almenys 24 mesos respecte de la data de venciment i compleixin els mateixos requisits que van ser tinguts en compte per a l'obtenció de la llicència per part de l'adjudicatari o adjudicatari.

L'última de les novetats que hem de ressenyar respecte a aquestes llicències és la possibilitat que s'obre amb la Llei 7/2010 de vendre-les o arrendar-les. La celebració de negocis jurídics l'objecte dels quals sigui una llicència de comunicació audiovisual solament es podrà realitzar transcorreguts almenys dos

anys des de la seva adjudicació i requerirà autorització prèvia de l'autoritat audiovisual competent, que podrà ser denegada quan el sol·licitant no acrediti el compliment de totes les condicions legalment establertes per a la seva obtenció o no se subrogui en les obligacions de l'anterior titular. Quan el negoci jurídic sigui un arrendament d'un múltiplex complet o de dos o més canals, no es podrà arrendar més del 50 % de la capacitat de la llicència, i estarà prohibit el seu subarrendament.

L'extinció de les llicències audiovisuals, com es preveu a l'article 30, es pot produir: pel transcurs del termini pel qual va ser atorgada sense que s'hagués realitzat la seva renovació; per l'extinció de la personalitat jurídica del seu titular, excepte en els supòsits de fusions o concentracions empresarials, mort o incapacitat sobrevinguda del titular; per la seva revocació –en els casos de no haver estat utilitzada en un termini de dotze mesos des que hi hagués obligació legal de començar les emissions, per haver-ho fet amb finalitats i modalitats diferents per les quals va ser atorgada, o per una sanció administrativa ferma que porti aparellada la seva revocació–; per renúncia del seu titular; o per no haver pagat les taxes que graven la prestació del servei de comunicació audiovisual.

4.2. Els sistemes d'accés d'operadors públics a la prestació del servei de comunicació audiovisual

Respecte als operadors públics, a l'article 40.2 de la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, es reconeix la possibilitat que l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals puguin

«acordar la prestació del servei públic de comunicació audiovisual a fi d'emetre en obert canals generalistes o temàtics».

Aquesta prescripció la contemplen els plans tècnics nacionals de radiodifusió i televisió, que reserven determinats canals o freqüències d'àmbit estatal, autonòmic o comarcal-local perquè les puguin utilitzar aquests operadors. No obstant això, la seva utilització, en el cas estatal i autonòmic, dependrà d'una llei que reguli aquesta prestació, i el respectiu Govern realitzarà la corresponent assignació tècnica. Respecte a les emissores de radiodifusió local per a la seva emissió en FM ho haurà de sol·licitar l'ajuntament interessat a l'executiu autonòmic que tramitarà la corresponent autorització tècnica al ministeri competent, i per a la prestació del servei de televisió d'àmbit local-comarcal ho hauran de sol·licitar els ajuntaments de la corresponent demarcació. En tots aquests casos la tramitació i autorització es basen en aspectes tècnics i és automàtica quan es compleixen aquests requeriments.

Espai radioelèctric disponible per als operadors públics

En l'àmbit de cobertura estatal, no podran superar el 25 % de l'espai radioelèctric disponible per al servei de televisió i el 35 % de l'espai radioelèctric disponible per al servei de radiodifusió.

4.3. La prestació del servei de comunicació audiovisual

L'article 2.1 de la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, defineix els **prestadors del servei de comunicació audiovisual** com:

«La persona física o jurídica que té el control efectiu, és a dir, l'adreça editorial, sobre la selecció dels programes i continguts i la seva organització en un canal o en un catàleg de programes. L'arrendatari d'una llicència de comunicació audiovisual tindrà la consideració de prestador de servei».

És, per tant, una definició molt genèrica que no pressuposa ni planteja cap requisit, excepte el de ser persona física o jurídica, titular o arrendatari, i, en el cas de les persones jurídiques, controlar la societat per a decidir sobre la seva organització, línia editorial i continguts de la programació.

Ja a l'articulat, quan es passa de les definicions a les prescripcions, en primer lloc, s'ha de destacar el reconeixement exprés que es realitza de la llibertat i el dret que tenen els prestadors del servei de comunicació audiovisual per a fixar l'adreça editorial mitjançant la selecció dels continguts i la determinació dels horaris, així com en el dret a organitzar-ne els continguts mitjançant un canal o un catàleg de programes, encara que sempre en el marc de les obligacions que com a servei d'interès general són inherents a la comunicació audiovisual i al que està previst a la normativa en matèria audiovisual (art. 10).

No obstant això, s'haurà de tenir en compte que, des d'una perspectiva més general, són nombroses disposicions les que s'han de tenir en compte en la prestació del servei de comunicació audiovisual. Partint de l'establert a l'article 20 de la Constitució espanyola sobre les llibertats i els drets d'expressió i informació, s'hauran de respectar els aspectes que puguin afectar l'exercici de l'activitat radiodifusora de nombroses lleis:

1) **Lleis orgàniques:** dret a l'honor, intimitat i pròpia imatge, dret de rectificació, protecció integral contra la violència de gènere, igualtat efectiva de dones i homes, protecció del menor, etc.

2) **Lleis ordinàries:** Llei d'accés a la informació en matèria de medi ambient, Llei de secrets oficials, etc.

3) **Normativa sobre publicitat:** Llei general de publicitat, etc., o publicitat electoral (Llei orgànica del règim electoral general, Llei orgànica de publicitat electoral en emissores municipals de radiodifusió sonora, etc.).

Però, sobretot, a partir de la **Llei 7/2010 general de comunicació audiovisual**, la regulació dels drets del públic o de determinats col·lectius, i fins i tot el dret dels prestadors del servei de comunicació audiovisual, es concreten en aquesta Llei.

A més, a la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, es preveuen altres qüestions que incideixen en els prestadors i la prestació del servei, com la inscripció dels prestadors en un **Registre estatal o autonòmic de caràcter públic**, en raó de l'àmbit de cobertura de l'emissió, conforme comentarem a l'apartat següent. Les **limitacions en el control empresarial de llicències** situades en el mateix àmbit territorial, emissions en cadena, control editorial, etc., que evitin controls o concentracions monomèdia, tant en emissions de televisió com de radiodifusió, que garanteixin el pluralisme i la lliure competència.

Finalment, és obligat ressenyar que en el títol VI de la Llei 7/2010 general de comunicació audiovisual s'estableix un «**Règim sancionador bàsic**», al qual estan sotmesos els continguts i els prestadors del servei de comunicació audiovisual, el procediment de la qual es regirà per l'establert amb caràcter general a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions públiques; l'exercici d'aquesta potestat sancionadora correspon a les autoritats competents de l'Estat o de les comunitats autònomes –articles 55 i 56. Els tipus de sancions que es poden imposar als prestadors d'aquest servei s'articulen d'acord amb l'esquema clàssic, i classifiquen les infraccions en molt greus, greus i lleus, a les quals es correspon una escala gradual de sancions que poden arribar a multes superiors a 1.000.000 d'euros o la revocació de la llicència o autorització per emetre –articles 57 al 60.

4.4. Registre dels prestadors de serveis de comunicació audiovisual

Una última qüestió que s'ha d'apuntar, en aquest esbós general sobre el règim jurídic general sobre l'accés i els prestadors del servei de comunicació audiovisual, és l'obligatòria inscripció dels prestadors del servei de comunicació audiovisual en un Registre estatal o autonòmic de caràcter públic, en atenció al corresponent àmbit de cobertura de l'emissió, conforme s'estableix a l'article 33 de la Llei 7/2010, encara que la seva regulació detallada es referencia en el pertinent desenvolupament reglamentari.

Per a això, es crea el Registre estatal de prestadors de serveis de comunicació audiovisual. Igual que hauran de fer-ho les comunitats autònomes amb competències en la matèria. Al seu torn, les autoritats audiovisuals competents de l'Estat i de les comunitats autònomes hauran d'articular una via que assegurï la necessària coordinació entre el Registre estatal i els registres autonòmics. L'última regulació del Registre estatal ha estat per Reial decret de setembre de 2015.

En aquests registres, a més, de tot el relatiu a les característiques de la llicència o autorització, s'hi hauran d'inscriure els titulars de participacions significatives –que superin el 5 % del capital social o el 30 % dels drets de vot–, indicant

el percentatge de capital o drets que ostentin, per a portar un control efectiu del compliment dels requisits de pluralitat, emissió en cadena o altres que es puguin establir-se en els respectius registres estatal i autonòmics.

5. Els prestadors públics del servei de comunicació audiovisual

Segons l'establert en el títol V de la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, relatiu «Als prestadors públics del servei de Comunicació Audiovisual», es fixa, en sols quatre articles –40, 41, 42 i 43–, un nou règim jurídic per als operadors públics de ràdio i televisió estatal, autonòmics i locals.

Al mateix temps, amb les disposicions derogatòries i transitòries d'aquesta Llei 7/2010, es deroguen, completament, quatre lleis –la Llei 4/1980, d'Estatut de la ràdio i televisió, la Llei 46/1983, del tercer canal de televisió, la Llei 11/1991 d'organització i control de les emissores municipals de radiodifusió sonora, i la Llei 41/1995, de televisió local– i deixen de tenir vigència, en allò que no sigui conforme amb els postulats de la nova Llei, les mateixes disposicions que desenvolupaven i que fins a aquest moment conformaven el règim jurídic general al qual s'havien de sotmetre les ràdios i televisions públiques.

Per la seva banda, per a la ràdio i televisió pública estatals, a més de l'establert amb caràcter general a la Llei 7/2010, es manté la seva legislació específica –Llei 17/2006 o Llei 8/2009–, que solament es modifica en aspectes molt puntuals que no afecten els continguts fonamentals. I per a les ràdios i televisions públiques autonòmiques també es mantenen les respectives lleis reguladores, en tot allò que no s'oposi a la legislació bàsica estatal, encara que gradualment es van aprovant reformes parcials o nous textos normatius d'aquestes.

Com a aspectes més destacats de la nova regulació del que amb la Llei 7/2010 es denomina **servei públic de comunicació audiovisual**, podem assenyalar que se'ls cataloga com: **un servei essencial d'interès econòmic general** al qual s'encomana la

«missió de difondre continguts que fomentin els principis i valors constitucionals, contribuir a la formació d'una opinió pública plural, donar a conèixer la diversitat cultural i lingüística d'Espanya, i difondre el coneixement i les arts, amb especial incidència en el foment d'una cultura audiovisual».

Al seu torn, en compliment de la missió encomanada, es defineix quin ha de ser **l'objecte i contingut de la seva activitat**:

«La producció, edició i difusió d'un conjunt de canals de ràdio, televisió i serveis d'informació en línia amb programacions diverses i equilibrades per a tot tipus de públic, cobrint tots els gèneres, destinades a satisfer les necessitats d'informació, cultura, educació i entreteniment de la societat i a preservar el pluralisme en els mitjans de comunicació».

Al mateix temps que s'especifica que ha d'atendre «aquells ciutadans i grups socials que no són destinataris de la programació majoritària», en altres paraules, que s'ocupi de les audiències minoritàries, i doni via lliure als mitjans privats perquè s'ocupin de les audiències majoritàries.

També, en un intent de resoldre un problema derivat de territorialitat de les emissions dels mitjans públics autonòmics i l'impediment de repetir el seu senyal en altres comunitats autònomes, conforme s'havia disposat a la Llei 46/1983, es contempla que

«l'emissió del servei públic de comunicació audiovisual per ones hertzianes terrestres d'una comunitat o ciutat autònoma en una altra limítrofa i amb afinitats lingüístiques i culturals podrà ser efectuada sempre que així ho acordin mitjançant conveni, i existeixi reciprocitat».

A més, a l'article 41.1, amb l'objectiu de mantenir actualitzades les funcions de servei públic que han de realitzar els prestadors públics del servei de comunicació audiovisual, considero que amb encert, remet la determinació d'aquests objectius a unes normes estatals o autonòmiques que s'hauran d'aprovar cada nou anys –**mandat marc**, que aproven els respectius parlaments–, al mateix temps que marca que per al seu desenvolupament i la seva concreció s'hauran de subscriure els respectius **contractes programes** –amb els Governos estatal o autonòmics– que es duren a terme per a terminis inferiors, i en els quals es fixen els objectius i compromisos pressupostaris, així com els mecanismes de control i avaluació de la prestació d'aquest servei públic.

Les altres prescripcions que es concreten a la Llei 7/2010, sobre els prestadors del servei públic de comunicació audiovisual, en pauten el control, els límits i el finançament, la qual cosa correspon a les Corts Generals, els parlaments autonòmics, les autoritats audiovisuals competents i, si escau, als òrgans de govern local. Així mateix, s'ha d'indicar que el finançament públic no podrà sostenir activitats ni continguts aliens al compliment de la funció de servei públic, i que aquests prestadors s'hauran de sotmetre a unes estrictes normes de transparència i ajustar-se a la normativa vigent en matèria de competència.

Amb tot això, aquesta regulació, que és genèrica en molts aspectes, en canvi és molt detallista en aspectes com el finançament i els seus controls, en els quals amb prou feines ha considerat la diferent naturalesa i mida –no és el mateix TVE que una ràdio local– dels mitjans als quals va dirigit, per a regular i extrapolar adequadament aquests mandats i aquestes funcions del que ha de ser i sobre quins criteris ha de funcionar el servei públic de comunicació. Són, doncs, importants els dubtes que poden sorgir amb aquesta regulació:

han de prestar el mateix tipus de servei públic uns mitjans de comunicació de naturalesa, àmbit geogràfic i mida tan diferents?, han de tenir els mateixos objectius de servei públic els mitjans que emeten en la llengua pròpia de la comunitat autònoma –que en molts casos són els únics mitjans que ofereixen aquesta possibilitat– o els que ho fan en castellà?, amb una regulació tan detallada respecte al control i finançament d'aquests mitjans s'estan envaint competències autonòmiques?, i la regulació del règim local?, totes les comunitats autònomes tenen una autoritat audiovisual independent que pugui exercir els controls que es preveuen?, no caldria haver establert més pautes per a garantir

una pluralitat i transparència més grans en el funcionament dels mitjans públics?, i unes garanties més grans en l'accés dels grups polítics i socials a aquests mitjans i en el ple exercici de les llibertats i drets d'expressió i informatius?

6. Els prestadors sense ànim de lucre del servei de comunicació audiovisual

A la Llei 7/2010 també s'aborda la regulació específica dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre.

A l'article 32, s'obre la possibilitat que les entitats privades que tinguin la consideració legal d'entitats sense ànim de lucre puguin prestar serveis de comunicació audiovisual, amb l'objectiu d'atendre les necessitats socials, culturals i de comunicació específiques de determinades comunitats i grups socials, així com per al foment de la participació ciutadana i la vertebració del teixit associatiu.

Per a això, en els respectius plans tècnics nacionals s'haurà de garantir la disponibilitat del domini públic radioelèctric necessari per a la prestació d'aquests serveis. Encara que també l'Estat o les comunitats autònomes podran destinar algunes de les freqüències específiques que tenen assignades.

Els serveis de ràdio o televisió que prestin s'emetràn en obert i sense cap tipus de comunicació comercial, per la qual cosa les seves despeses anuals d'explotació, que no podran ser superiors als 100.000 euros en el cas de la televisió i als 50.000 euros en el cas de la ràdio, hauran de procedir d'un altre tipus d'aportacions alienes a l'explotació comercial del mitjà de comunicació.

Per a la prestació d'aquests serveis a través d'ones hertzianes, també es requerirà la concessió d'una llicència, que no podrà ser objecte de transmissió ni arrendament. Una qüestió que no contempla la Llei és la determinació de l'autoritat competent per a atorgar aquesta llicència, encara que s'haurà d'entendre que vindrà determinada pels objectius de la prestació, però amb la limitació econòmica marcada per la Llei difícilment es pot dirigir a un àmbit territorial que superi una comunitat autònoma, amb tot el flux de drets, cànons o taxes que es poden derivar de la seva activitat de producció i emissió audiovisual.

Existeixen, així mateix, algunes llacunes amb la regulació prèvia d'aquests operadors, atès que la Llei 56/2007, de 28 de desembre, de mesures d'impuls de la societat de la informació, que no s'ha derogat, regula, a la disposició addicional divuitena, la «Televisió de proximitat sense ànim de lucre», la redacció de la qual difereix en alguns aspectes de l'actual, encara que mai es va aprovar un reglament que desenvolupés el previst en aquesta Llei i, per tant, no tenim constància que s'hagués atorgat cap llicència conforme a aquesta. En aquesta línia, tampoc resulta coherent l'establert a la disposició transitòria catorzena

de la Llei 7/2010, sobre els serveis de comunicació comunitaris sense ànim de lucre existents, en contemplar que quan estiguessin en funcionament amb anterioritat a l'1 de gener de 2009, a l'empara de la disposició addicional divuitena de la Llei 56/2007, de mesures d'impuls de la societat de la informació (LISI), optaran a llicències o autoritzacions en l'àmbit de cobertura en el qual prestaven la seva activitat.

També, a la Llei 7/2010, es preveu que respectant els àmbits competencials existents, tant el procediment de concessió de la llicència com la concreció del marc d'actuació dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre es desenvoluparan reglamentàriament en un termini màxim de dotze mesos des de la seva entrada en vigor. Sobre aquest tema, i probablement per les limitacions pressupostàries que s'han ressenyat en l'àmbit estatal, han estat les comunitats autònomes les que han desenvolupat aquests marcs reglamentaris.

7. Les noves formes de prestar el servei de comunicació audiovisual

7.1. Els prestadors dels serveis de comunicació audiovisual a través de xarxes de comunicació electrònica

Ja s'ha apuntat en el mòdul 1 que, a través de les diferents xarxes, en els últims anys internet s'ha erigit com un canal essencial per a la difusió audiovisual de continguts i informacions, i per tant per a l'exercici de les llibertats i dels drets d'expressió i informació. Així mateix, també s'ha ressaltat com, des d'un punt de vista estrictament jurídic, enfront de l'evolució i l'increment del consum de continguts, també periodístics i audiovisuals, per la xarxa, el legislador amb prou feines ha entrat en la seva regulació.

Ara, referent al que ens interessa analitzar en els continguts d'aquest apartat, hem de constatar, en primer lloc, que a internet regeixen els mateixos principis generals derivats del reconeixement constitucional dels drets a les llibertats d'expressió i informació (art. 20 CE) i dels seus principals límits.

Per tant, atès que internet no deixa de ser un canal més de comunicació, la publicació d'informació o la posada a disposició de continguts audiovisuals a través de la xarxa quedaran subjectes a les proteccions i els límits que, amb caràcter general, s'apliquen a aquestes activitats comunicatives.

A partir d'aquesta premissa general, es pot constatar l'encara **escassa regulació d'internet** amb relació als aspectes rellevants des del punt de vista dels mitjans de comunicació:

- la llibertat de creació de mitjans de comunicació a la xarxa;
- el deure d'identificació i informació dels denominats prestadors de serveis de la societat de la informació;
- la responsabilitat per continguts de tercers en internet, o el dret a l'oblit digital.

1) Marc normatiu

No obstant això, apuntarem les principals normes que constitueixen el marc normatiu sobre el qual pivota la regulació a Espanya d'aquests prestadors.

Sobre aquest tema, s'ha d'esmentar la **Directiva 2000/31/CE**, del Parlament Europeu i del Consell, de 8 de juny, relativa a determinats aspectes dels serveis de la societat de la informació, en particular, el comerç electrònic en el mercat interior, més coneguda com a Directiva sobre el comerç electrònic. Aquesta Directiva 2000/31/CE, en regular la difusió de continguts a la xarxa, contempla que, en molts casos, les prestacions de serveis en aquest àmbit inclouen continguts i són manifestacions concretes dels drets i de les llibertats d'expressió i informació. I, precisament per això, qualsevol acció de control, de restricció o de retirada, ja sigui d'un servei o d'un contingut a internet, també haurà de tenir en compte els postulats, recollits a l'article 10.1 del Conveni Europeu, la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals o la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea.

A l'àmbit espanyol, la transposició de la citada Directiva es va concretar amb la **Llei 34/2002, d'11 de juliol, de serveis de la societat de la informació i del comerç electrònic (LSSI)**, que regula un ampli ventall de serveis de la societat de la informació que –com consta explícitament a l'exposició de motius de la llei– engloba, a més de la contractació de béns i serveis per via electrònica, «el subministrament d'informació per aquest mitjà» (com el que efectuen els diaris o revistes que es poden trobar a la xarxa), entre altres activitats o serveis prestats en el mitjà digital.

Amb relació al seu àmbit d'aplicació, la LSSI és aplicable als prestadors de serveis establerts a Espanya (art. 2) o en altres Estats membres de la Unió Europea quan el destinatari dels seus serveis es trobi a Espanya (art. 3) i, també, a aquells altres prestadors que dirigeixin els seus serveis al territori espanyol,

«sempre que això no contravingui l'establert en tractats o convenis internacionals» (art. 5).

Igualment, d'aquesta Llei ens interessa destacar que també contempla, com és habitual en l'àmbit de la comunicació, el suport i l'impuls per a l'elaboració de codis de conducta i, especialment, donat l'ampli abast dels serveis de la societat de la informació, els de àmbit comunitari o internacional.

D'altra banda, des del punt de vista del suport, és a dir, de les infraestructures de comunicació, la vigent **Llei 9/2014, de 9 de maig, de telecomunicacions**, confirma la progressiva liberalització del sector, reafirmant la idea que les telecomunicacions es presten en règim de lliure competència (art. 2), sense altres exigències per als operadors que presentar una comunicació respecte de la seva activitat (art. 6) per a la seva posterior inscripció en un registre d'operadors corresponent (art. 7). La competència en aquest àmbit és, per tant, estatal, encara que algunes comunitats autònomes han vist reconeguda en els seus Estatuts la seva capacitat per al control de les emissions audiovisuals i dels seus continguts d'àmbit autonòmic i local.

Al seu torn, la **Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual**, també es refereix al fet que els serveis de comunicació audiovisual s'exploten a través de xarxes de cable o per internet, d'acord amb les regulacions específiques que existeixen sobre aquest tema a la legislació sobre telecomunicacions a la qual es remet i, únicament, marca algunes prescripcions entorn de la seva possible difusió a través d'aquestes xarxes.

Així, a l'article 31, es recullen els escassos postulats que han de regir l'explotació dels serveis de comunicació audiovisual a les xarxes de comunicació electrònica:

«1. Els prestadors del servei de comunicacions electròniques garantirán el dret d'accés als prestadors del servei de comunicació audiovisual i productors independents d'acord amb l'establert a la legislació sobre telecomunicacions i les capacitats tècniques de la seva xarxa.

2. Igualment, els prestadors del servei de comunicacions electròniques garantirán la possibilitat tècnica de transmetre imatge i so en condicions que permetin una interactivitat efectiva.

3. Per la seva banda, i amb l'objecte de garantir el manteniment del pluralisme informatiu i audiovisual, la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola garantirà la cessió dels seus canals de ràdio i televisió als prestadors dels serveis de difusió de televisió per cable, per satèl·lit i per protocol d'internet (IPTV), sense contraprestació econòmica entre les parts.

Així mateix, els llicenciataris dels serveis de comunicació audiovisual d'àmbit estatal facilitarán la cessió dels seus canals principals de televisió en obert, prèvia negociació per a fixar la contraprestació econòmica acordada entre les parts.

4. Els prestadors del servei de comunicació electrònica ho podran ser també de comunicacions audiovisuals, estant sotmesos a la present Llei quant a prestadors d'aquest servei».

2) Prestadors i continguts

A partir d'aquest marc legislatiu, podem constatar que, en aquest àmbit, com ja hem analitzat en aquest mòdul, regeixen els **principis de llibertat d'empresa**, recollits a l'article 38 de la CE. Si bé, d'una banda, la LSSI també exclou la possibilitat que la prestació de serveis de la societat de la informació estigui subjecta a autorització prèvia (art. 6). Encara que els prestadors hauran de tenir en compte les especificitats pròpies del món fora de línia, i per a la creació o difusió d'una televisió o ràdio en línia, regiran les normes que hem exposat, amb la comunicació fefaent davant l'autoritat competent i prèvia a l'inici de l'activitat (art. 22.3 LGCA), i, en el cas dels serveis que requereixin una reserva d'espai radioelèctric per a la seva difusió, la llicència corresponent.

Respecte als continguts que es difonen a través d'aquestes xarxes electròniques, hem d'entendre que ens trobem davant un servei de comunicació audiovisual radiofònic o televisiu a internet, i que se li aplicaran les normes que marca la Llei 7/2010, sempre que entenguem que la difusió d'aquest tipus de continguts pretengui ser estable i amb vocació professional, o tingui l'indicatiu de «ràdio» o «televisió», en aquest cas constituirà una clara prestació d'aquest

«servei», enfront d'altres expressions comunicatives puntuals que difonen accions puntuals que puguin tenir continguts audiovisuals, fins i tot, recurrents (podcast, videoblog, etc).

Una altra obligació respecte als continguts i la prestació del servei que, amb caràcter general, hauran de complir els mitjans de comunicació que utilitzin la xarxa com a suport és el denominat **deure informació** que exigeix la LSSI (art. 10) als operadors perquè facilitin, a la seva pàgina web o mitjançant altres mecanismes, tant als destinataris del servei com als òrgans competents, accedir per mitjans electrònics, de manera permanent, fàcil, directa i gratuïta, a una sèrie d'informació com el nom o la denominació social, la residència o domicili, la seva adreça de correu electrònic i qualsevol altra dada que permeti establir-hi una comunicació directa i efectiva; així com les dades amb relació a la seva inscripció al Registre Mercantil o autorització administrativa prèvia, en el cas d'estar subjecta l'activitat a aquests requisits, o els codis de conducta als quals, si escau, estigui adherit i la manera de consultar-los electrònicament.

Així mateix, s'ha d'apuntar que la peculiar arquitectura d'enllaços d'internet, juntament amb les facilitats que ofereix per incorporar contingut en pàgines alienes, genera un tipus de responsabilitat respecte als continguts que poden afectar a terceres persones.

I, precisament, aquesta és una de les especificitats pròpies de la xarxa abordades pel legislador i aplicable, també, a l'activitat dels mitjans de comunicació a internet: el règim de responsabilitat d'editors o directors de publicacions per aquells **continguts de tercers** publicats, o enllaçats, pel mitjà digital.

Amb caràcter general, la LSSI (art. 16) estableix que els prestadors d'un servei d'intermediació consistent a contenir dades proporcionades pel destinatari d'aquest servei no seran responsables per la informació emmagatzemada a petició del destinatari. No obstant això, quan ens referim a mitjans de comunicació que presten el servei audiovisual a través de la xarxa, tenen les obligacions i les responsabilitats que marca la LGCA i que s'han comentat en altres mòduls. Però també, per als propis prestadors del servei, s'ha de precisar la tendència de la jurisprudència, especialment la dictada pel TS a extreure les exigències amb relació al deure, cada vegada més, de diligència dels prestadors de servei amb relació a la retirada de continguts de tercers que puguin resultar il·lícits (Sentència 128/2013, de 26 de febrer de 2013, del TS).

7.2. La prestació del servei de comunicació audiovisual en mobilitat i alta definició

La Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, davant els reptes tecnològics que s'estan implantant i les noves formes d'emetre o reproduir la televisió, ha establert unes pautes generals a les quals s'han d'ajustar i sobre les quals s'han d'estructurar la televisió en mobilitat i la televisió en alta definició.

Així, respecte a la prestació del servei de comunicació audiovisual mitjançant la televisió en mobilitat i els serveis connexos associats, es preveu que caldrà obtenir una llicència, conforme als termes que ja hem exposat en pàgines precedents per als operadors a través d'ones hertzinanes. A més, estableix que per al seu atorgament es tindrà en compte l'experiència acumulada com a prestadors del servei de comunicació audiovisual (art. 34.1).

També es marquen uns condicionants respecte al seu contingut, ja que almenys un 10 % dels continguts hauran d'estar adaptats a les especificitats de la televisió en mobilitat, derivades de la mida de les pantalles dels terminals de recepció. I igualment s'obliga al fet que la seva emissió i recepció compleixi els estàndards establerts per al territori de la Unió Europea per a aquest format d'emissió televisiva.

Quant a les emissions a la televisió en resolució d'alta definició, únicament disposa que aquesta emissió es podrà compatibilitzar o intercalar amb els programes de resolució estàndard, sempre dins del límit de capacitat assignada, i que s'haurà de realitzar d'acord als estàndards establerts per al territori de la Unió Europea.

8. Els prestadors del servei de radiodifusió sonora

8.1. El marc jurídic específic de la radiodifusió

Ja s'ha comentat que a l'última època de la Dictadura franquista el Pla tècnic de radiodifusió, aprovat pel Decret 4133/1964, establia quatre grups d'emissores:

- les de propietat estatal,
- les del Movimiento,
- les de l'Església catòlica
- i algunes emissores privades, entre elles les regulades pel Decret 1876/1965 –que va establir un sistema provisional d'autoritzacions per a la freqüència modulada.

Aquest panorama radiofònic, amb una assignació de les freqüències al marge de la distribució internacional –Espanya no va assistir a la Conferència de Copenhaguen de 1948, en la qual es va acordar la distribució internacional de freqüències de radiodifusió–, i una distribució d'emissores lligades a l'estructura ideològica del règim, amb escassa presència d'emissores independents, feia presagiar una notable transformació de la radiodifusió en concloure el règim de Franco i iniciar-se la transició a un règim democràtic.

Aquesta transformació es va iniciar el 1978, amb un nou **Pla tècnic nacional de radiodifusió sonora** i, posteriorment, va continuar amb les regulacions específiques per a l'ona mitjana, la freqüència modulada i la radiodifusió municipal.

De fet, el Pla tècnic nacional de radiodifusió sonora de 1978, que uns mesos abans d'aprovar-se la Constitució va establir les bases sobre les quals s'hauria de regir la radiodifusió en el nou marc democràtic, va recollir com a primer enunciat dels seus cinc primers articles: «El Servei Públic de Radiodifusió...», i va fixar aquest caràcter per a cadascuna de les bandes de freqüència. Encara que després a cadascuna s'hi va detallar a qui estava reservat o qui podia exercir aquest «servei públic».

Aquesta caracterització de **servei públic** anava acompanyada, al seu torn, d'uns mandats sobre la gestió d'aquest, i s'atribuïa a l'Estat de manera exclusiva l'explotació dels serveis de difusió en **ona curta** i **ona llarga**. Mentre que permet l'explotació «en concurrència» per la pròpia Administració, en gestió directa, o pels particulars, en gestió indirecta, a partir d'una concessió administrativa, per als serveis de difusió a l'**ona mitjana** i la **freqüència modulada**.

La possibilitat d'emetre el que s'ha denominat **ràdio digital** tampoc va suposar cap modificació en règim jurídic de la radiodifusió que va seguir mantenint el caràcter de servei públic i solament es va trencar l'any 2003 per a la **radiodifusió per cable**, ja que la disposició addicional desena de la Llei 32/2003 general de telecomunicacions, ja citada, va establir un **règim de lliure competència** per a aquests serveis.

No obstant això, el gran canvi en la caracterització de la prestació del servei de radiodifusió sonora com a servei públic es dona **amb la Llei 7/2010 general de comunicació audiovisual** que deroga la legislació anterior a la qual hem fet referència i aborda la regulació de la radiodifusió des d'una perspectiva general, com a servei de comunicació audiovisual. Per a això, a l'article 2.2, en definir les modalitats del servei de comunicació audiovisual, ja inclou entre elles:

«d) El servei de comunicació audiovisual radiofònica, que es presta per a l'audició simultània de programes i continguts sobre la base d'un horari de programació; i) Els serveis de comunicació audiovisual radiofònica a petició, que es presta per a l'audició de programes i continguts en el moment triat per l'oient i a la seva pròpia petició sobre la base d'un catàleg de programes seleccionat pel prestador del servei de comunicació; f) el servei de comunicació audiovisual radiofònica en mobilitat o "ràdio en mobilitat", que es presta per a l'audició de programes i continguts en un dispositiu mòbil».

Al seu torn, a l'apartat 6 del mateix article 2, defineix el **programa de ràdio** com un «Conjunt de continguts sonors que forma un element unitari dins de l'horari de programació d'un canal o un catàleg de programes», a l'apartat 8, el **canal** com un «Conjunt de programes de televisió o de ràdio organitzats dins d'un horari de programació que no pot ser alterat pel públic» i, a l'apartat 10, la **cadena radiofònica** com un «Conjunt d'emissions simultànies de ràdio organitzades dins d'un horari de programació que no pot ser alterat pel públic».

Així mateix, igual que per a la televisió, aquesta Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, a l'article 22.1, canvia la consideració de servei públic, que queda residenciat en la prestació pública del servei de radiodifusió sonora i cataloga el servei de comunicació audiovisual radiofònic com a «**servei d'interès general**» i l'associa a l'exercici del dret a la lliure expressió d'idees, del dret a comunicar i rebre informació, del dret a la participació en la vida política i social i del dret a la llibertat d'empresa i, dins del foment de la igualtat, la pluralitat i els valors democràtics.

És, per tant, un servei d'interès general que en el seu exercici ha de portar aparellats bona part dels drets i de les llibertats constitucionals que tenen una projecció directa en els mitjans de comunicació.

No obstant això, també hem de ressenyar que es mantenen vigents totes les disposicions de desenvolupament que han conformat l'actual panorama radiofònic, mentre no s'oposin al que està establert a la Llei general de comunicació audiovisual i, sobretot, es mantenen vigents els plans tècnics nacionals de les diferents modalitats de radiodifusió.

D'aquesta manera, es pot afirmar que el 2010 es modifica substancialment el règim jurídic de la radiodifusió, quant a la seva nova catalogació com a servei d'interès general i tot el que això suposa en la configuració i activitat de les societats prestatàries privades, així com determinats aspectes sobre els principis generals que han de regir la prestació del servei de comunicació audiovisual radiofònica, inclosa la consideració dels serveis de **ràdio a petició i ràdio en mobilitat**.

Però es manté la configuració de les emissions analògiques (ona curta, ona llarga, ona mitjana i freqüència modulada), digitals (àmbit estatal, autonòmic i local), cable, satèl·lit i internet.

Finalment, cal apuntar que el règim jurídic general que hem comentat per als prestadors del servei de comunicació audiovisual, conforme a l'establert per la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, també regeixen per a la radiodifusió. Així, totes les qüestions sobre la catalogació del servei, els sistemes d'accés, bé mitjançant comunicació fefaent o mitjançant llicència prèvia, la durada temporal o la possibilitat de realitzar negocis jurídics amb aquesta llicència, els requisits per a ser prestador del servei de comunicació audiovisual, etc., que hem analitzat als apartats precedents i a les quals ens remetem, conformen aquest règim jurídic de la radiodifusió.

8.2. El mapa de la radiodifusió. Modalitats i plans tècnics nacionals

La regulació de la radiodifusió, tant pel que fa a les infraestructures i suports tècnics per a la seva difusió com en la distribució ordenada de bandes i freqüències de l'espectre hertzià que utilitza, és un altre dels aspectes que s'ha d'abordar en analitzar el règim jurídic i el desenvolupament pràctic de la radiodifusió (Vidal, 2019).

En primer lloc, respecte a les emissions de radiodifusió que es difonen per l'espectre radioelèctric, resulta obligat referir que qualsevol pla tècnic nacional s'ha d'ajustar a la distribució internacional de les freqüències de l'espectre radioelèctric per zones i països, acordat a les conferències celebrades sobre aquest tema per la Unió Internacional de Telecomunicacions. Precisament, Espanya, que no havia assistit a la distribució de freqüències per a la radiodifusió sonora en ones mitjanes i llargues celebrada a Copenhaguen el 1948, va tornar a participar en la nova distribució efectuada a la Conferència de Ginebra el 1975,

l'entrada en vigor de la qual es va fixar per al 1978, i ha seguit participant en les conferències que s'han celebrat amb posterioritat i ajustant les seves freqüències a aquestes distribucions.

Una altra qüestió que també s'ha d'apuntar és que el règim general de distribució de freqüències, entre les quals es troben les utilitzades per la ràdio, segons allò que s'ha fixat a l'article 149.1, punts 21 i 27, de la Constitució espanyola, corresponen a l'Estat. Conforme a això, la Llei 4/1980, de l'Estatut de ràdio i televisió, que a l'article 2.4 disposava «l'atribució de freqüències s'efectuarà pel Govern en aplicació dels Acords i Convenis Internacionals i de les Resolucions o Directrius dels Organismes Internacionals que vinculin a l'Estat espanyol», en uns termes molt similars, encara que amb més detall, es va concretar a l'article 26 de la Llei 31/1987, d'ordenació de les telecomunicacions, i després a l'article 43 de la Llei 32/2003 general de telecomunicacions. En l'actualitat es recullen en el títol V, sobre el domini públic radioelèctric, de la Llei 9/2014, de 9 de maig, general de telecomunicacions.

Sobre aquestes bases, el Govern ha anat aprovant els diversos plans tècnics nacionals de radiodifusió, que constitueixen l'instrument normatiu capital per a l'ordenació i distribució de l'espectre radioelèctric i les ubicacions de les diferents modalitats de ràdio i dels punts d'emissió.

El primer d'aquests plans tècnics nacionals que hem de citar per a explicar l'actual panorama de la ràdio a Espanya és el Reial decret 2648/1978, de 27 d'octubre, pel qual s'aprova el **Pla tècnic de radiodifusió sonora de 1978**, adoptat a partir de la distribució de freqüències realitzada a la Conferència de Ginebra de 1975, que es va convertir en el punt de referència per al desenvolupament de la radiodifusió a l'etapa democràtica, i va establir les bandes internacionalment assignades per a aquesta fi, les freqüències i potències per a les ones llargues (quilomètriques), mitjanes (hectomètriques), curtes (decamètriques) i les ones mètriques amb modulació de freqüència (FM) (art. 1). No obstant això, encara que sí que va establir el quadre efectiu d'explotació de la radiodifusió en ona llarga (art. 2), ona mitjana (art. 3) i ona curta (art. 4), no va fer el mateix amb la freqüència modulada (art. 5è.) per a la qual va mantenir la vigència del Decret de 1965, fins a l'elaboració d'un pla específic per a aquesta freqüència. A més, en aquest Pla de 1978 es van marcar les línies generals del règim de prestació del servei per a cadascuna de les bandes, amb els criteris que després van ser seguits per la Llei 31/1987, i les posteriors lleis sobre telecomunicacions, que van assignar l'explotació dels serveis de radiodifusió sonora en ona curta i llarga directament a l'Estat o els seus ens públics, i els serveis de radiodifusió d'ona mitjana i freqüència modulada «en concurrència» amb les Administracions públiques i els particulars.

Així, amb aquest Pla de 1978 la distribució de les bandes i la seva assignació queda de la manera següent: ona curta, ona llarga, ona mitjana i ona mètrica amb modulació de freqüència (FM). Vegem cadascuna d'aquestes:

8.2.1. Ona curta, ona llarga, ona mitjana

1) L'ona llarga té una reserva estatal a favor de RNE, que li assigna dues freqüències i un nombre màxim de cinc estacions per a difondre un programa de caràcter nacional, amb especial atenció a les necessitats de l'audiència de les àrees rurals (art. 2).

2) L'ona curta també es reserva per a l'Estat i s'atribueix a RNE per a la realització de les emissions destinades a l'exterior (art. 4).

3) La regulació de l'ona mitjana va ser el principal objectiu del Pla tècnic nacional de radiodifusió sonora de 1978, tant per la importància que en aquell moment tenia l'ona mitjana com per les possibilitats d'ampliació d'emissores després de l'Acord de Ginebra de 1975. En aquest pla es va atribuir a l'Administració estatal l'aprovació de les normes tècniques, els quadres de freqüències i els seus emplaçaments, així com la convocatòria dels oportuns concursos per a la concessió de les llicències per als operadors privats. Sobre aquestes bases, mitjançant dues ordres, ambdues del 10 de novembre de 1978, es van aprovar els corresponents quadres de freqüències i potències, i es van detallar els requisits i procediments per a l'obtenció de les concessions.

La promulgació de la **Llei d'ordenació de les telecomunicacions, de 1987**, va ratificar els postulats establerts en el Pla tècnic de 1978, entre aquests l'atribució de competències a l'Estat, i va motivar la interposició d'un **conflicte de competències davant el Tribunal Constitucional**, per les comunitats autònomes de Catalunya, Canàries i Galícia, en entendre els Governos d'aquestes comunitats que havien de ser competents per a gestionar l'ona curta i l'ona llarga, i atorgar les concessions que no sobrepassin el seu àmbit territorial, tenint en compte que part de les freqüències d'ona mitjana es podien ordenar sense sobrepassar el territori de la comunitat autònoma.

El Tribunal Constitucional, a la Sentència 168/93, va declarar plenament vigent l'article 26.2 de la Llei de 1987, basat en la competència estatal per a organitzar el règim general de la ràdio i televisió, i argumentar la plena constitucionalitat de l'assignació exclusiva a l'Estat o els seus ens públics de la gestió de l'ona curta i ona llarga, que continua vigent i és explotada per Ràdio Nacional d'Espanya a través dels seus indicatius. I, d'altra banda, que l'establert en aquest article no exclou a les comunitats autònomes de l'accés a les emissions en ona mitjana, atès que poden disposar d'aquestes emissores mitjançant una concessió administrativa estatal i que les comunitats autònomes puguin tenir les seves pròpies emissores en freqüència modulada, ja que tenen competències exclusives per a atorgar les concessions d'aquestes freqüències (excepte les reservades per a la gestió directa del propi Estat).

La necessitat d'actualitzar les característiques tècniques i ajustar les freqüències de l'ona mitjana als estàndards internacionals, així com la nova realitat autonòmica i de RNE, van propiciar un nou **Pla tècnic nacional de radiodifusió**

sonora en ones mitjanes el 1993. Aquest pla, no obstant això, va mantenir la vigència de bona part dels postulats del Pla de 1978 i solament va derogar dos apartats de l'article 3 i l'Ordre de 10 de novembre de 1978, per la qual es van aprovar els quadres de freqüència i potències, excepte les que es referien a l'ona llarga. La resta de mandats i condicions establertes el 1978 van continuar vigents, malgrat la derogació de les disposicions addicionals.

8.2.2. Ones mètriques amb modulació de freqüència (FM)

La radiodifusió en **ones mètriques amb modulació de freqüència (FM)** va mantenir la situació vigent, i va establir a l'article 5.1 del Pla de 1978 que podien continuar emetent les estacions autoritzades que en aquells moments estaven operant en aquesta banda i els titulars de la qual sol·licitessin l'oportuna concessió, fins que s'elaborés un Pla definitiu de distribució de freqüències i d'instal·lacions en tot el territori nacional. Vegem ara amb més detall aquesta banda de freqüència sobre la qual sí que tenen competència les comunitats autònomes.

En el trànsit i la configuració del nou panorama espanyol de la radiodifusió després de l'arribada de la democràcia, la banda d'**ones mètriques amb modulació de freqüència (FM)** havia de ser la principal protagonista per a la implantació del nou model de ràdio que estava sorgint. Encara que, com ja hem apuntat, el Pla tècnic de 1978 es va limitar a mantenir la freqüència modulada conforme a la situació vigent en aquell moment per a les estacions que estaven operant, al mateix temps que va establir que s'havia d'elaborar un nou pla de distribució de freqüències i d'instal·lacions en tot el territori nacional conforme a les exigències del Pla d'Estocolm de 1961 per a la Banda II en ones mètriques amb modulació de freqüència (FM), en el qual:

«Es precisarà, d'una part, el nombre màxim d'emissores en ones mètriques amb modulació de freqüència que podran ser autoritzades per cada nucli de població, així com la potència i distància entre emissors, i, d'una altra, els objectius que es podran assenyalar per a adaptar els continguts de la programació a les exigències de la radiodifusió local i comarcal».

Sobre aquestes bases, la regulació que no s'havia abordat el 1978 es va concretar l'any següent amb el Reial decret 1433/1979, de 8 de juny, pel qual s'aprova el **Pla tècnic transitori del servei públic de radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència, el 1979**, i es va desenvolupar amb l'Ordre de 25 de març de 1981.

Precisament, la competència exclusiva per a l'adjudicació de les emissores en freqüència modulada que es recollia en el Decret 175/80 de la Generalitat de Catalunya i el Decret 138/80 del Govern basc van propiciar que el Govern, mitjançant l'acord adoptat pel Consell de Ministres en data de 5 de juny de 1981, decidís interposar un conflicte positiu de competències davant el Tribunal Constitucional. Aquests dos recursos es van resoldre en les sentències 26/1982 (Catalunya FM) i 44/1982 (Euskadi FM), que van reconèixer aquesta

competència de les comunitats autònomes i van plasmar la doctrina del Tribunal Constitucional respecte a l'articulació de competències en l'àmbit de la radiodifusió en freqüència modulada.

La doctrina del **Tribunal Constitucional a les sentències 26/1982 i 44/1982** sobre aquests dos conflictes va establir, basant-se en la interpretació de l'article 149.1.27a de la Constitució espanyola, que el règim de la radiodifusió s'articula conforme al principi de sobirania compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes, i correspon a l'Estat dictar les normes bàsiques, mentre que les comunitats autònomes poden assumir les competències per al desenvolupament d'aquestes normes, la potestat reglamentària i la funció executiva en aquesta matèria.

Com que en aquells moments les normes estatals que ordenaven l'FM eren els Reials decrets 2648/1978 regulador del PTNRS i 1433/1979 del PTNRS en Ones mètriques amb modulació de freqüència (FM), així com la Llei 4/1980 d'ERTV (que reserva a RNE i RCE les freqüències i potències requerides per a cobrir les seves necessitats, mentre que a l'article 2.3 s'atribueix a les comunitats autònomes facultats d'organització i control en matèria de radiodifusió en l'àmbit territorial), el Tribunal Constitucional, a la Sentència 44/1982, va concloure que:

«En aquest cas concret que l'àmbit de cobertura del servei de radiodifusió és exclusivament local, la forma interpersonal que utilitza la disposició addicional primera (RD 1433/1979) pot ser interpretada en el sentit que en l'àmbit territorial basc (o autonòmic) les competències controvertides corresponen en principi a la Comunitat Autònoma, si bé, per exigència constitucional s'han d'exercitar en el marc de les normes bàsiques de l'Estat...».

Amb aquesta sentència que aclaria com s'havia d'aplicar l'àmbit competencial i la participació de les comunitats autònomes a l'FM, així com per la necessitat de disposar d'un pla tècnic totalment ajustat als convenis internacionals signats per Espanya, i les demandes més grans de concessions de freqüència modulada –entre aquestes les de les emissores municipals–, o l'ajustatge del mapa de freqüències, entre altres raons, es va propiciar l'aprovació d'unes noves normes per a la radiodifusió en freqüència modulada. Primer amb la Resolució de 21 de juliol de 1987, sobre l'assignació de freqüències a estacions de radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència, i adequar les característiques tècniques de les concessions assignades al Pla de Ginebra de 1984. Al mateix temps que la Llei 31/1987, d'ordenació de les telecomunicacions, es referia, a l'article 26.3, a la radiodifusió en freqüència modulada, i possibilitava la seva explotació en règim de concurrència en afirmar que poden ser explotats «directament per les Administracions públiques o els seus ens públics amb competència en la matèria, conforme a la legislació sobre mitjans de comunicació social, i indirectament mitjançant concessió administrativa per les corporacions locals», i permetia la gestió directa per les comunitats autònomes i reconeixia la radiodifusió local com un fet diferenciat. A més, la

disposició transitòria primera mantenia el règim existent de la freqüència modulada i instava l'aprovació d'un nou pla per a la gestió del servei en aquesta banda.

Aquest nou pla es va acordar amb el Reial decret 169/1989, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el **Pla tècnic nacional de la radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència el 1989**, les característiques fonamentals del qual que interessa destacar són:

1) La banda assignada per a la freqüència modulada s'amplia a la franja compresa des dels 87,5 als 108 megahertzos, conforme a l'atribució internacional per a aquesta banda.

2) La gestió directa de l'Estat en freqüència modulada es realitza a través de la societat estatal que correspongui. Que en aquests moments ja solament era RNE.

3) Per a la gestió directa de les emissores que corresponen a les comunitats autònomes es detallen les freqüències i les característiques tècniques a les quals s'han d'ajustar.

4) Respecte a les emissores dependents de les corporacions locals s'estableix que

«la gestió indirecta per les corporacions locals requerirà la prèvia concessió del Govern, o, si escau, de l'Òrgan de la Comunitat Autònoma competent en matèria de mitjans de comunicació» (art. 5.2).

Al mateix temps que els assignen les freqüències compreses entre 107 i 107.9 megahertzos i es detallen les característiques tècniques que han de complir.

5) Per a les emissores atorgades, mitjançant concessió administrativa, en gestió indirecta a persones físiques o jurídiques, es detallen les dades tècniques de les estacions que estan operant i de les emissores disponibles per a ser adjudicades pel Govern (un total de 153 que corresponen als territoris que no tenien competència per a això) i d'altres per les comunitats autònomes amb competències en mitjans de comunicació (Andalusia, 66 concessions; Catalunya, 28; Canàries, 25; Comunitat Valenciana, 28; Galícia, 26; Euskadi, 19, i Navarra, 7).

L'assumpció de competències sobre aquest àmbit per les comunitats autònomes i les demandes de més freqüències en aquesta banda (FM), així com la necessitat de reordenar les freqüències, una vegada que la major part de les comunitats autònomes havien assumit competències en mitjans de comunicació, van propiciar que s'aprovés un increment de freqüències per a gestió indirecta d'emissores mitjançant el Reial decret 1388/1997, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el **Pla tècnic nacional de radiodifusió sonora d'ones mè-**

triques amb modulació de freqüència, el 1997, al mateix temps que es van ordenar les freqüències, es va ampliar el nombre de les possibles estacions emissores i se'n van concretar les característiques tècniques.

Posteriorment, el Reial decret 964/2006, d'1 de setembre, pel qual s'aprova, el 2006, el **Pla tècnic nacional de radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència**. Aquest nou Reial decret 964/2006 deroga els Reials decrets de 1989 i 1997 que regulaven l'anterior pla tècnic i aposta per l'increment de freqüències disponibles, encara que mantenint les característiques fonamentals de la seva regulació i la banda de freqüències entre els 87,5 i els 108 megahertzos. A més, també es detalla quina serà l'oferta de radiodifusió sonora en gestió directa per l'Estat, en el trànsit a l'emissió digital que haurà d'estar constituïda per dos programes d'àmbit estatal amb desconnexions territorials autonòmiques, provincials, comarcals i locals, i un programa d'àmbit autonòmic en algunes comunitats autònomes. Quant a la gestió directa per les comunitats autònomes, en el Pla es pretén facilitar les freqüències perquè l'oferta de radiodifusió sonora en freqüència modulada dels ens autonòmics estigui constituïda per, almenys, un programa d'àmbit autonòmic amb desconnexions territorials, de caràcter provincial, comarcal o local, i es poden incrementar el nombre d'aquests programes si la capacitat de l'espectre radioelèctric ho permet.

- Per a la gestió indirecta per les corporacions locals es reserva la banda 107.0 a 107.9 megahertzos i es regulen les característiques tècniques.
- Per a les emissores de radiodifusió sonora en freqüència modulada explotades per persones físiques o jurídiques en gestió indirecta s'estableixen la zona de servei i les característiques tècniques, al mateix temps que es detallen totes les emissores i freqüències subjectes a aquest tipus de gestió i s'assenyalen aquelles que es troben disponibles per a ser objecte de concessió administrativa per les comunitats autònomes, que les podran atorgar en els corresponents concursos.

Fins i tot preveu que les comunitats autònomes puguin reservar alguna d'aquestes emissores disponibles per a les corporacions locals o per a altres ens de titularitat pública constituïts per a aquestes finalitats, d'acord amb l'establert a la legislació autonòmica en matèria audiovisual.

8.2.3. La radiodifusió sonora en tecnologia digital

A més de les emissions analògiques de ràdio, ens hem de referir a l'aparició i regulació de les **emissions de ràdio en tecnologia digital**. Sobre aquest tema s'ha de referir que la Llei 66/1997 de mesures fiscals, administratives i d'ordre social va incloure, a la disposició addicional 44a, les línies fonamentals del règim jurídic de la radiodifusió sonora digital terrenal, encara que precisava, amb

caràcter previ a l'adjudicació de les oportunes concessions, l'aprovació d'un pla tècnic específic que detallés els terminis, les característiques tècniques i la distribució de freqüències de les emissions terrestres digitals de radiodifusió.

Aquest **Pla tècnic nacional de radiodifusió sonora digital terrenal de 1999** es va aprovar mitjançant el **Reial decret 1287/1999**, que concretava les bandes de freqüències i els programes reservats per a la gestió directa i indirecta, els objectius de la cobertura, les especificacions tècniques de les transmissions, les característiques tècniques de les estacions i les fases d'introducció de la tecnologia en els àmbits nacional, autonòmic i local. A aquest pla va seguir l'Ordre, de 23 de juliol de 1999, per la qual es va aprovar el Reglament tècnic i de prestació del servei de la radiodifusió sonora digital terrenal que va desenvolupar les formes de gestió d'aquest servei, el règim jurídic de la concessió i els requisits per a l'atorgament del títol facilitador de les concessions per a la prestació del servei de radiodifusió sonora digital terrenal.

Així mateix, amb la disposició addicional quadragèsima primera de la **Llei 62/2003**, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, es **fixen uns criteris i terminis per a la conversió a la tecnologia digital** de les emissions analògiques en **ona mitjana** –els concessionaris de les quals podran sol·licitar-ho voluntàriament el moment quan ho considerin oportú, o ho hauran de fer obligatòriament al cap de dos anys de la renovació del seu títol facilitador– i per a la **freqüència modulada** –que també podran sol·licitar aquesta conversió, encara que per a això caldrà que existeixin normes harmonitzades elaborades per un organisme de normalització europeu reconegut i que el nivell d'interferència en el mateix canal o en els adjacents no sigui superior al que es produiria amb la modulació de freqüència.

Posteriorment, el Reial decret 776/2006, de 23 de juny, pel qual s'aprova el **Pla tècnic nacional de la radiodifusió sonora digital terrenal de 2006**, modifica el de 1999, amb l'objectiu d'adequar els blocs de freqüències i les freqüències vinculades a aquest servei de ràdio digital terrestre, i detalla les fases d'introducció, les infraestructures de xarxa de suport del servei, la disponibilitat d'espectre radioelèctric i els objectius de cobertura, les especificacions tècniques de les transmissions, les característiques tècniques de les estacions, l'aplicació dels procediments de coordinació internacional en l'ús d'aquestes freqüències i els blocs de freqüències que es destinen a les diferents xarxes i àmbits de cobertura. Com a aspectes més destacats respecte a la distribució de programes i blocs podem assenyalar que:

- 1) Es reserven quatre programes a la xarxa de freqüència única d'àmbit nacional, per a programes nacionals sense desconexions territorials per a RTVE (Xarxa FV-E).
- 2) Es reserven dos programes a la xarxa de cobertura nacional amb capacitat per a realitzar desconexions territorials per a RTVE (Xarxa MF-I).

3) Les concessions d'exploració per als restants blocs i programes (xarxes FV-E, MF-I i MF-II) de cobertura nacional s'adjudiquen pel Govern.

4) Es reserven fins a tres programes per a l'establiment d'una xarxa de freqüència única, sense desconnexions territorials (Xarxa FV) a cada comunitat autònoma per a l'exploració, en règim de gestió directa, per part dels respectius ens públics de cada comunitat.

5) Els restants programes de cada àmbit autonòmic únic (Xarxa FV) s'exploraran en règim de gestió indirecta per les persones físiques i jurídiques a les quals se'ls adjudiqui la concessió.

6) Es reservaran fins a tres programes a la xarxa de cada comunitat autònoma (Xarxa MF) per a l'establiment d'una xarxa amb capacitat per a efectuar desconnexions territorials que es destinaran per a l'exploració, en règim de gestió directa, pels respectius ens públics de cada comunitat.

7) Els restants programes de la xarxa de cada comunitat autònoma (Xarxa MF) amb capacitat per a efectuar desconnexions territorials s'exploraran, en règim de gestió indirecta, per les persones físiques o jurídiques a les quals se'ls atorgui l'oportuna concessió.

8) Els blocs i programes de cobertura local s'exploraran en règim de gestió indirecta per part de les persones físiques o jurídiques a les quals la comunitat autònoma atorgui l'oportuna concessió.

Amb tot això s'ha dissenyat el panorama de la radiodifusió sonora digital terrenal, que també hauria de ser la tecnologia del futur en l'àmbit de la radiodifusió. No obstant això, malgrat aquest trànsit cap a la tecnologia digital, encara sembla que cal superar algunes barreres, entre elles el cost dels aparells receptors enfront dels actuals, i el retard, que és molt considerable respecte al de la implantació de la televisió digital.

8.2.4. La radiodifusió sonora per cable, satèl·lit i protocols d'internet

1) Quant a les emissions de **radiodifusió sonora per cable**, a diferència dels altres sistemes d'emissió de radiodifusió, s'apliquen, en termes generals, les normes comunes sobre telecomunicacions en totes les qüestions tècniques, i obligacions que es marquen per a la radiodifusió establertes a **la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual**, a la qual hauríem d'afegir una prescripció concreta que es detalla a l'article 31 respecte a l'exploració de xarxes de comunicació electrònica i serveis de comunicació audiovisual, que hem comentat en pàgines precedents.

2) Respecte a les **emissions de radiodifusió sonora a través de protocols d'internet** s'ha d'apuntar que no existeix cap regulació específica, per la qual cosa s'hauran d'ajustar al marc general establert a la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, per als operadors de radiodifusió sonora i, especialment, al que es disposa a l'article 31, que ja hem comentat, respecte a la radiodifusió per cable, com a xarxes de comunicació electrònica i serveis de comunicació audiovisual, entre els quals també se citen els protocols d'internet.

3) Així mateix, el règim jurídic de la **radiodifusió sonora per satèl·lit** és molt similar al que regeix per al cable, ja que aquest servei es prestava en règim de lliure competència des de la Llei 37/1995 de telecomunicacions per satèl·lit, que incloïa inicialment la televisió i altres modalitats de telecomunicacions i així va seguir, atès que, uns anys més tard, encara que la Llei 11/1998, general de telecomunicacions, va derogar la Llei 37/1995, a la disposició derogatòria única, excepte aquesta regulació, en establir que quedava derogada «exceptuant el que disposa per al règim del servei de difusió de televisió». Amb posterioritat, la Llei 32/2003, general de telecomunicacions, va derogar la Llei de 1998. I, al seu torn, la Llei 7/2010 ha derogat la Llei 37/2005 de telecomunicacions per satèl·lit. Per tant, en aquests moments, el règim jurídic de les emissions de radiodifusió sonora per satèl·lit s'haurà d'ajustar a l'establert a la Llei 7/2010 general de comunicació audiovisual i d'una manera específica al prescrit a l'article 31 que hem reproduït en els paràgrafs precedents, així com en el que no s'oposi a la Llei 7/2010, al Reial decret 136/1997, pel qual s'aprova el Reglament tècnic i de prestació del servei de telecomunicacions per satèl·lit.

8.3. La prestació del servei de radiodifusió sonora

Encara que ja s'han comentat a l'apartat corresponent els elements fonamentals de la prestació del servei de comunicació audiovisual, als quals ens remetem, ara hem de ressenyar algunes particularitats referents a la prestació del servei de radiodifusió sonora.

Quant a la **relació entre prestadors** i les modalitats i l'àmbit de cobertura del servei de radiodifusió sonora, amb els possibles efectes en cadascuna d'elles, la trobem disseminada en diversos articles de la Llei 7/2010, així, en els articles 22 i 37 es fa referència a la **radiodifusió digital i analògica**, mentre que a l'ona mitjana solament a l'article 22, encara que el mandat que més incidència ha tingut és la disposició transitòria segona, en la qual es reconeix els drets i títols atorgats abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei per a la gestió indirecta del servei públic de radiodifusió sonora per ones hertzianes terrestres d'àmbit estatal, autonòmic o local –per tant, reconeix totes les emissions en analògiques que s'estan prestant **ona curta, ona llarga, ona mitjana i freqüència modulada** que, en cap moment, declara extingides–, i es preveu la seva transformació en noves llicències per a la prestació del servei de comunicació audiovisual radiofònica amb una vigència de quinze anys.

També distingeix els **prestadors públics** –als quals en els articles 40 al 43 se'ls pauten unes funcions, un control i finançament específics– dels **prestadors privats** –als quals es refereix, fonamentalment, en els articles 22 i següents en establir el règim bàsic dels prestadors del servei de comunicació audiovisual–; la competència estatal o autonòmica en els diferents **àmbits d'emissió territorials estatal, autonòmic o local** –articles 22.3 i 4–; la possibilitat de la prestació de serveis de comunicació audiovisual **comunitaris sense ànim de lucre** –article 32– o de **televisió en mobilitat** –article 34–; i la prestació de televisió a través de **serveis de comunicació electrònica** –article 11.

Així mateix, a la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, es contemplen certs límits que pretenen evitar les concentracions monomèdia en l'àmbit de la radiodifusió.

Sobre aquest tema, cal recordar que les **limitacions a la concentració en la radiodifusió sonora** ja estaven regulades per la disposició addicional sisena de la Llei 31/1987 d'ordenació de les telecomunicacions, que, al seu torn, va ser modificada per la Llei 10/2005. Amb la Llei 7/2010 s'actualitza aquesta regulació, atès que, a més de derogar expressament les dues lleis citades, estableix uns nous paràmetres sobre el pluralisme en el mercat audiovisual radiofònic (art. 37). Per a això, en primer lloc, preveu que una mateixa persona física o jurídica no pugui controlar, directament o indirectament, més del 50 % de les llicències administratives del servei de radiodifusió sonora terrestre que coincideixin substancialment en el seu àmbit de cobertura i, com a màxim, cinc de les llicències en un mateix àmbit de cobertura. Al seu torn, estableix altres limitacions en els àmbits estatal i autonòmic. D'una banda, prohibeix que una mateixa persona física o jurídica pugui controlar directament o indirectament més d'un terç del conjunt de les llicències del servei de radiodifusió sonora terrestre amb cobertura total o parcial en el conjunt del territori de l'Estat. I, finalment, estableix que en una mateixa comunitat autònoma cap persona física o jurídica podrà controlar més del 40 % de les llicències existents en àmbits en els quals solament tingui cobertura una única llicència. Per a computar aquests percentatges no s'han de considerar les emissores de radiodifusió sonores gestionades de forma directa per entitats públiques i s'aplicaran de manera independent a les llicències per a l'emissió amb tecnologia digital i a les llicències per a l'emissió en tecnologia analògica. Si bé per a aquestes últimes pot resultar difícil unificar el còmput de l'ona mitjana i la freqüència modulada, donat el diferent àmbit territorial de difusió de cadascuna d'aquestes.

També hem de ressenyar que, en aquesta matèria sobre el pluralisme i la lliure competència, a més d'aquests preceptes s'ha de tenir en compte tota la normativa general entorn de la lliure competència o les limitacions a les concentracions i posicions dominants, especialment la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència, segons el que es disposa en el capítol II del títol I d'aquesta llei.

9. Normatives sobre continguts i programació

En el mòdul 1, en analitzar la regulació i autorregulació en l'exercici pràctic de l'activitat periodística i comunicativa, entre altres qüestions i des de la perspectiva del conjunt de mitjans de comunicació, tant escrits com audiovisuals, ja s'han analitzat els principals àmbits regulatoris en l'activitat comunicativa, en concret:

- dret a la pluralitat informativa;
- respecte a la dignitat humana i a la no discriminació;
- protecció de la infància i la joventut;
- drets de les persones amb algun tipus de discapacitat;
- continguts d'interès general i la retransmissió d'esdeveniments esportius;
- drets generals sobre els continguts i la programació;
- dret d'accés a la informació pública;
- seguretat de l'Estat i informació (secrets oficials, i estats d'excepció i setge);
- i tractament informatiu dels processos judicials.

Per tant, ens remetem a aquest mòdul per a la referència general sobre els àmbits regulatoris de l'activitat comunicativa, i a les pàgines següents aprofundirem sobre els mandats de la legislació audiovisual sobre els continguts i la programació que s'emeten a través d'aquests mitjans (Vidal, 2011).

9.1. El marc jurídic general sobre continguts i programació

Fins a èpoques recents a Espanya, excepte algun antecedent remot en les primeres regulacions de la ràdio difusió sonora, o l'obligació de les emissores privades de connectar amb els serveis informatius de RNE durant el règim de Franco, amb prou feines existia una consciència social i una tradició normativa per a regular la programació i els continguts de les emissions audiovisuals. Fins i tot, sobretot durant la **dictadura franquista**, el concepte era un altre i els mitjans de comunicació social, entre ells la ràdio i la televisió com a serveis públics, exercits gairebé en monopoli, havien de servir per a **transmetre els valors del règim i adoctrinar la societat**, com es reconeixia, fins i tot, en el Fur dels espanyols.

Amb l'**arribada de la democràcia** i el reconeixement, al més alt nivell, de les llibertats d'expressió i informatives i l'existència d'un veritable pluralisme informatiu es tancava la porta a aquesta pràctica de la dictadura. Així, en la redacció del Text Constitucional, conforme ja hem analitzat en capítols precedents, aquest rebuig a l'ús i abús interessat dels mitjans públics per l'Estat i el desig que no es tornessin a produir situacions similars va motivar, tot i que

no existien precedents a la nostra història constitucional, la inclusió d'unes **garanties suplementàries a les llibertats d'expressió i informació**, com les que es recullen a:

- l'article 20.1.d) en reconèixer i protegir el dret a
«comunicar o rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió»;
- l'article 20.3 quan preveu
«... respectant el pluralisme de la societat i de les diverses llengües d'Espanya»;
- l'article 20.4 en establir que aquestes llibertats
«tenen el límit en el respecte als drets reconeguts en aquest Títol (dels drets i deures fonamentals), en els preceptes de les lleis que el desenvolupin i, especialment, en el dret a l'honor, a la intimitat, a la pròpia imatge i a la protecció de la joventut i de la infància».

Sobre la base d'aquests mandats constitucionals, la legislació posterior, tant en el desenvolupament dels drets constitucionals mitjançant lleis orgàniques com en la legislació sobre determinats aspectes relacionats amb les emissions audiovisuals, o els mitjans de comunicació, han anat conformant un ampli ventall normatiu que incideix en el contingut i la programació dels mitjans audiovisuals. N'hi ha prou, per exemple, de recordar algunes **lleis orgàniques** que ja hem comentat en altres mòduls:

- Llei orgànica 4/1981 dels Estats d'Excepció, Alarma i Setge;
- Llei orgànica 1/1982 del Dret a l'Honor, a la Intimitat i Pròpia Imatge;
- Llei orgànica 2/1984 del Dret de Rectificació;
- Llei orgànica 5/1985 del Règim Electoral General;
- Reial decret legislatiu 1/1996, que aprova el text refós de la Llei de Propietat Intel·lectual i les posteriors modificacions;
- Llei orgànica 1/2004, de Protecció Integral contra la Violència de Gènere; o
- Llei orgànica 3/2007, per a la Igualtat efectiva de dones i homes.

Així mateix, en la pròpia **regulació dels diversos mitjans de comunicació audiovisuals** es va establir un conjunt de preceptes entorn dels principis que havien de complir aquests mitjans en la seva activitat i en la seva programació, per exemple:

- la Llei 4/1980, de 10 de gener, de l'Estatut de la Ràdio i la Televisió;
- la Llei 46/1983, de 26 de desembre, del Tercer Canal de Televisió;
- la Llei 31/1987, de 18 de desembre, d'Ordenació de les Telecomunicacions;
- La Llei 10/1988, de 3 de maig, de Televisió Privada;
- la Llei 11/1991, de 8 d'abril, d'Organització i Control de les Emissores Municipals de Ràdio;
- la Llei 41/1995, de 22 de desembre, de Televisió Local per Ones Terrestres; o
- la vigent, Llei 17/2006, de la ràdio i la televisió de titularitat estatal.

D'altra banda, l'aprovació de la **Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual** que va derogar nombroses lleis que regulaven aspectes sobre el contingut, la programació o les emissions esportives dels mitjans audiovisuals, així com altres lleis que regulaven aquests mitjans, en les quals també s'inclouen

alguns mandats respecte a la programació, va delimitar l'actual panorama en el qual s'estableixen unes noves línies generals dels prestadors del servei de comunicació audiovisual respecte als drets del públic, menors, discapacitats, etc., que, juntament amb les altres lleis i la normativa general que continua vigent, s'han de complir a la programació dels mitjans audiovisuals.

Sobre aquestes bases, i remetent-nos al règim jurídic general dels mitjans audiovisuals que ja hem exposat en apartats precedents, així com el que ja s'ha comentat en el mòdul 1, ara ens centrarem en els aspectes concrets que es deriven de la programació, i en concret sobre:

- el **dret dels usuaris a conèixer la programació** que s'emetrà i el compromís dels mitjans de complir-la;
- els drets que s'han de respectar en els continguts i les emissions audiovisuals amb relació al **públic infantil i juvenil**;
- les obligacions entorn de la producció i programació d'obres audiovisuals **europeses**; i
- la retransmissió d'esdeveniments d'interès **general i esportius**.

9.2. La informació als usuaris i el compliment de la programació

Durant la dècada dels noranta del segle passat, a Espanya els directors dels mitjans televisius van convertir en una pràctica massa habitual la «**contraprogramació**». De tal manera que, a partir de certs interessos o l'anàlisi de la programació d'altres cadenes, s'introduïen canvis d'última hora en les graelles o en els continguts de la programació per a guanyar cotes d'audiència o reduir costos.

Per a acabar amb aquesta pràctica, la Llei 22/1999, que reformava l'article 18 de la Llei 25/1994, va establir el dret dels telespectadors a conèixer, amb l'antelació suficient, la programació televisiva, incloses les pel·lícules cinematogràfiques i la retransmissió d'espectacles, que es va desenvolupar amb el Reial decret 1462/1999, de 17 de setembre, pel qual es va aprovar el reglament que regula el dret dels usuaris del servei de televisió a ser informats de la programació que s'emetrà.

Al seu torn, la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, que ha derogat expressament la Llei 25/1994, ha mantingut, a l'article 6, sobre la base del dret a una comunicació audiovisual transparent, aquest dret a conèixer la programació televisiva amb una antelació suficient, que ha fixat en un termini que mai ha de ser inferior a tres dies. A més, concreta que aquesta programació es donarà a conèixer mitjançant una guia electrònica de programes, el contingut gratuït dels quals bàsic haurà d'estar així mateix disponible en un servei d'informació de programació a internet mitjançant un arxiu accessible per al coneixement públic i per a les persones amb discapacitat, i situat en una pàgi-

na web la disponibilitat de la qual serà responsabilitat del prestador del servei de comunicació audiovisual. Al mateix temps que adverteix que la programació solament podrà ser alterada per successos aliens a la voluntat del prestador del servei audiovisual o per esdeveniments sobrevinguts d'interès informatiu o de la programació en directe. En aquests casos s'hauran d'incloure mecanismes d'avís perquè l'usuari pugui conèixer les modificacions d'última hora que ha sofert la programació.

Aquesta llei, no obstant això, no ha detallat, mitjançant un desenvolupament reglamentari específic, com s'havia fet el 1999, aquest mandat, per la qual cosa la seva interpretació i aplicació dependran de les pròpies cadenes, o del seguiment o dels requisits que sobre aquest tema puguin detallar les autoritats audiovisuals corresponents. Així mateix, correspon a l'autoritat audiovisual competent la vigilància i, si escau, l'obertura d'un expedient i la imposició de la pertinent sanció en els casos d'incompliment d'aquestes normes i canvis a la programació sense la deguda justificació. En aquest cas, conforme a l'article 58.2 de la Llei 7/2010, es considera una infracció greu la vulneració durant més de tres dies en un període de deu dies consecutius del deure previst a l'article 6.2 de donar a conèixer amb una antelació de tres dies i mitjançant una guia electrònica la programació del canal de televisió.

9.3. Els continguts i la programació concernent al públic infantil i juvenil

En l'actualitat ningú discuteix la incidència que els continguts de les emissions audiovisuals poden tenir en determinats col·lectius com la infància i la joventut, o en el conjunt de la societat mitjançant una incitació a l'odi per motius de raça, sexe, religió o nacionalitat. Davant aquest fet i essent conscients de la dificultat per a concretar amb exactitud els efectes, positius o negatius, que les emissions audiovisuals poden tenir en els individus i en els grups, així com el grau i intensitat d'aquests, des dels poders públics, tant en els àmbits internacionals com nacionals, s'ha intentat abordar aquesta qüestió i acordar una legislació que protegís la infància davant els possibles abusos en els continguts o la programació i propiciés una comunicació audiovisual que afavoreixi el desenvolupament personal de la infància i la joventut.

9.3.1. El marc normatiu internacional

Són molts els acords i les declaracions internacionals que han recollit entre els seus preceptes la **protecció de la infància i la joventut** o el respecte a la dignitat humana, per a evitar discriminacions per raons de sexe, raça, religió o nacionalitat. Entre aquests, es poden destacar:

- la Declaració Universal dels Drets Humans, de 10 de desembre de 1948, aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides;
- la Declaració dels Drets del Nen, en virtut de l'acord de l'Assemblea General de les Nacions Unides de 20 de novembre de 1959;
- el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, fet a Nova York, el 19 de desembre de 1966;

- el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, acordat a Nova York, el 19 de desembre de 1966; o
- la Convenció de les Nacions Unides sobre Drets del Nen, feta a Nova York, el 20 de novembre de 1989.

En ells es refereixen:

- als drets de les persones i els nens;
- a la no discriminació «per motius de raça, color, sexe, idioma, religió, origen nacional o social...»;
- a la protecció que han de gaudir aquests drets;
- als mitjans que s'han d'adoptar per al compliment d'aquests.

N'hi ha prou, com a exemple, detallar que la Convenció dels Drets del Nen de 1989, a l'article 17, instrumenta una protecció positiva sobre les iniciatives que s'han d'adoptar en aquesta relació entre els mitjans de comunicació i la infància, en establir:

«Els estats part reconeixen la important funció que exerceixen els mitjans de comunicació i vetllaran perquè el nen tingui accés a informació i material procedent de diverses fonts nacionals i internacionals, especialment la informació i el material que tinguin per finalitat promoure el seu benestar social, espiritual i moral i la seva salut física i mental. Amb aquest objecte, els estats part: a) Encoratjaran els mitjans de comunicació a difondre informació i materials d'interès social i cultural per als nens, de conformitat amb l'esperit de l'article 29; b) Promouran la cooperació internacional en la producció, l'intercanvi i la difusió d'aquesta informació i aquests materials procedents de diverses fonts culturals, nacionals i internacionals; c) Encoratjaran la producció i difusió de llibres per a nens; d) Encoratjaran els mitjans de comunicació al fet que tinguin particularment en compte les necessitats lingüístiques del nen pertanyent a un grup minoritari o que sigui indígena; i) Promouran l'elaboració de directrius apropiades per a protegir el nen contra tota informació i material perjudicial per al seu benestar...».

Així mateix, l'article 1 d'aquesta Convenció de 1989 fixa l'edat fins a la qual s'ha de considerar que aconsegueix el període d'infància i joventut, quan afirma que

«s'entén per nen tot ésser humà menor de divuit anys d'edat, tret que en virtut de la Llei que li sigui aplicable, hagi aconseguit abans la majoria d'edat».

Aquesta determinació pot ser, per tant, de gran utilitat a l'efecte de fixar l'edat fins que s'han d'aplicar les normes sobre la infància, fins i tot en el sector audiovisual.

També, des de l'òrbita europea, s'ha de ressaltar l'obstinació del Consell d'Europa en avançar en la protecció dels menors enfront dels possibles efectes negatius dels programes audiovisuals. Entre els seus textos, encara que la majoria no tinguin caràcter vinculant, es poden citar:

- la Recomanació 963 (1983) de l'Assemblea, relativa als mitjans culturals i educatius per a reduir la violència;

- la Recomanació 996 (1984) sobre adopció de mesures per a reglamentar la distribució de videocassetts de contingut violent a fi que no influeixin en els adolescents;
- la Recomanació 7 (1989) del Comitè de Ministres sobre principis relatius a la distribució de videocassetts de contingut violent, brutal o pornogràfic o que incitin al consum de drogues;
- la Recomanació 19 (1992) relativa als videojocs de contingut racista, especialment per a la protecció d'adolescents, etc.

Però, sobretot, hem de citar el **Conveni europeu sobre televisió transfronterera** (1989) que, a l'article 7, sobre les responsabilitats de radiodifusió estableix, a l'apartat primer, l'obligació que els seus programes respectin

«la dignitat de la persona humana i els drets fonamentals aliens. En particular no hauran de: **a)** ser contraris als bons costums i, especialment, contenir pornografia; **b)** posar en relleu la violència, ni incitar a l'odi racial»; mentre que l'apartat segon disposa: «els elements dels serveis de programes que poden perjudicar el ple desenvolupament físic, psíquic i moral dels nens o adolescents no s'hauran de transmetre quan, a causa de l'horari de transmissió i de recepció, aquests puguin contemplar-los».

Tampoc podem deixar de ressenyar la preocupació per la incidència negativa dels mitjans audiovisuals en el col·lectiu infantil i juvenil i pel respecte a la dignitat humana en aquests mitjans, que es pot constatar en les actuacions i la regulació que s'ha generat en el si de la Unió Europea.

Per a això n'hi ha prou amb ressenyar la pròpia **Directiva de televisió sense fronteres** i les reformes de **1997** i **2007** que han estat la pauta fonamental que han seguit els països de la Unió Europea per a la protecció de la infància en les emissions audiovisuals.

Però, a més, han estat moltes les decisions i els actes jurídics de les institucions europees per a aquesta fi, com es pot constatar a l'informe de la Comunicació de la Comissió, de 4 de juliol de 2006,

«Cap a una estratègia de la Unió Europea sobre els Drets de la Infància».

9.3.2. El marc normatiu espanyol

A la Constitució espanyola de 1978 podem trobar diversos articles que, de manera més o menys directa, afecten l'àmbit que estem analitzant, tant en el que podem denominar una protecció positiva dels drets de la infància i la joventut, o de la dignitat humana, conforme es recull, entre altres, en els articles 10, 39 i 48, com en el que podem denominar protecció negativa o limitadora d'altres drets, establerta a l'article 20.4.

Així, des del que hem denominat protecció positiva:

- l'article 10.1 en proclamar la

«dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat... són fonament de l'ordre polític i la pau social»;

- l'article 39.4 quan estableix que

«els nens gaudiran de la protecció prevista en els acords internacionals que vetllen pels seus drets»;

- l'article 48 en detallar que

«els poders públics promouran les condicions per a la participació lliure i eficaç de la joventut en el desenvolupament polític, social, econòmic o cultural».

Amb això s'estan marcant unes pautes perquè la legislació ordinària, basant-se en el reconeixement d'aquests drets, articuli els mecanismes necessaris per al seu efectiu gaudi.

En canvi, en altres articles s'estableixen restriccions o límits a l'exercici d'altres drets per a evitar que puguin perjudicar la infància o la joventut, o que puguin atemptar contra la dignitat humana. Així, a l'article 20.4 i respecte a les llibertats reconegudes en aquest article, disposa

«Aquestes llibertats tenen el seu límit en el respecte als drets reconeguts en aquest Títol, en els preceptes de les lleis que el desenvolupin i, especialment, en el dret a l'honor, a la intimitat, a la pròpia imatge i a la protecció de la joventut i de la infància».

Aquesta possibilitat de limitar algun dret està plenament emparada pel Tribunal Constitucional, com ja va posar de manifest la sentència de 29 de gener de 1982:

«Tot dret té els seus límits que estableix la Constitució, per si mateixa en algunes ocasions, mentre que en altres el límit deriva d'una manera mediata o indirecta de tal norma, quan s'ha de justificar per la necessitat de protegir o preservar no només altres drets constitucionals sinó també altres béns constitucionals protegits».

Aquesta limitació de drets ha estat una constant en la doctrina del Tribunal Constitucional i és plenament aplicable a les emissions audiovisuals respecte a la protecció de la infància i la joventut o la dignitat humana.

Així mateix, la protecció d'aquests valors també es pot emparar en virtut del que es disposa a l'article 10.2 de la Constitució, en establir que:

«Les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els Tractats i Acords Internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya».

Sobre aquest tema, n'hi ha prou amb citar:

- els articles 12 o 19 de la citada Declaració Universal;
- l'article 19.3 del Pacte internacional dels drets civils i polítics de 1966;

- l'article 10.2 del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, i que contempla la possibilitat de limitar la llibertat d'expressió, entre altres causes per «la protecció de la salut o de la moral» i per «la protecció de la reputació o dels drets aliens».

Així mateix, des d'una altra perspectiva, per a determinar el període que comprèn aquesta infància i joventut, s'ha de citar l'article 12 de la Constitució que estableix la majoria d'edat als 18 anys, que juntament amb l'article 17 de la Convenció de les Nacions Unides, sobre els Drets del nen adoptada per l'Assemblea General el 20 de novembre de 1989 i ratificada per Espanya el 30 de novembre de 1990, permet concretar als **18 anys** l'edat fins a la qual arriba la protecció de la infància i joventut.

Sobre aquestes bases normatives és com s'ha d'interpretar el contingut, l'essència i els límits d'aquests drets, conforme han concretat i desenvolupat les lleis que han regulat aquestes qüestions i especialment:

- la Llei 7/2010 General de Comunicació Audiovisual;
- la Llei 34/1988 General de Publicitat;
- la Llei 1/1996 de Protecció Jurídica del Menor; o
- les lleis que regulen els diferents mitjans audiovisuals que han establert les obligacions d'aquests mitjans envers la programació i els continguts destinats al públic infantil i juvenil.

9.3.3. La protecció de la infància i la joventut en els continguts i la programació dels mitjans audiovisuals

Ja hem comentat anteriorment com la **Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual**, que ha derogat tant les lleis que regulaven els diferents mitjans de comunicació audiovisuals com les lleis que regulaven la protecció dels menors en els continguts i la programació dels mitjans audiovisuals, dedica l'article 7, amb l'enunciat «**Els drets del menor**», a aquestes qüestions, i recull els postulats de la legislació anterior, així com els del Codi d'autorregulació de continguts televisius i infància de 2004.

Com a aspectes més destacats d'aquest article –modificat per la Llei 6/2012, d'1 d'agost, de modificació de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual– quant a la protecció específica dels menors a la programació i els continguts –la publicitat l'analitzarem en el mòdul corresponent– dels mitjans audiovisuals, podem apuntar:

1) Abans que res, s'estableix un dret general dels menors perquè la seva imatge i veu no siguin utilitzades en els serveis de comunicació audiovisual sense el seu consentiment o el del seu representant legal, d'acord amb la normativa vigent. Al mateix temps que es prohibeix la difusió del nom, la imatge o altres dades que permetin la identificació dels menors en el context de fets delictius o emissions que discuteixin la seva tutela o filiació, davant el perjudici que això els podria causar.

2) També, amb caràcter general, es prohibeixen les emissions de televisió que incloguin continguts de qualsevol tipus que puguin perjudicar seriosament el desenvolupament físic, mental o moral dels menors i, en particular, programes que incloguin escenes de pornografia, maltractament, violència de gènere o violència gratuïta. Amb la nova redacció, incorporada per la Llei 6/2012, que abans hem ressenyat, es detallen entre aquests continguts el maltractament i la violència de gènere, i se suprimeix la referència a la possible emissió mitjançant accés condicional i control parental d'aquests continguts, per la qual cosa, hem d'entendre, està prohibida qualsevol tipus d'emissió televisiva que inclogui escenes de pornografia, maltractament, violència de gènere o violència gratuïta.

3) Així mateix, per a aquells altres continguts que puguin resultar perjudicials per al desenvolupament físic, mental o moral dels menors estableix que solament es poden emetre en obert entre les 22 i les 6 hores, i han d'anar sempre precedits per un avís acústic i un símbol visual qualificant l'edat mínima recomanada, conforme als criteris que fixi l'autoritat audiovisual competent, que s'haurà de mantenir al llarg de tot el programa en el qual s'incloguin aquests continguts. Aquesta prohibició, copiada de la Directiva i d'horari europeu, xoca amb els usos i costums dels nens espanyols, els horaris de consum televisiu dels quals es mantenen fins a més tard de les 22 hores i s'inicien bastant més tard de les 6 hores. A més, hem de notar el poc encert de la redacció, ja que resulta evident que una emissió televisiva pot afectar el desenvolupament psíquic, mental o moral dels menors, però en el «desenvolupament físic», tret que el televisor pugui caure damunt d'un nen mentre l'estigui manipulant, difícilment el podrà afectar.

4) D'altra banda, es contempla una protecció reforçada per a tres franges horàries: entre les 8 i les 9 hores i les 17 i les 20 hores els dies laborables, i entre les 9 i les 12 hores els dissabtes, els diumenges i les festes d'àmbit estatal. En aquestes franges no es podran emetre els continguts qualificats com a recomanats per a més grans de 13 anys i s'haurà de mantenir al llarg de l'emissió del programa un símbol visual indicant la seva qualificació per edats per al coneixement del nen i els seus pares.

5) En aquesta mateixa idea de protecció reforçada, s'obliga al fet que: els programes dedicats a jocs d'atzar i apostes solament es puguin emetre entre la 1 i les 5 de la matinada, encara que exceptua els sorteigs de les modalitats i dels productes de joc amb finalitat pública; els programes relacionats amb l'esoterisme i les paraciències solament es puguin emetre entre les 22 i les 7 del matí; i que, en horari de protecció al menor, no es puguin inserir comunicacions comercials que promoguin el culte al cos i el rebuig a l'autoimatge, tals com productes aprimadors, intervencions quirúrgiques o tractaments d'estètica que apel·lin al rebuig social per la condició física, o a l'èxit a causa de factors de pes o estètica.

6) Una altra prescripció que afecta tots els productes audiovisuals distribuïts mitjançant serveis de comunicació audiovisual televisiva és l'obligació de disposar d'una qualificació per edats, d'acord amb les instruccions sobre la seva gradació que dicti l'autoritat audiovisual competent i conforme al Codi d'autoregulació de continguts televisius i infància. Si bé, per a la qualificació de pel·lícules cinematogràfiques, s'inclourà la que hagi rebut, d'acord amb la regulació específica, per a la seva difusió en sales de cinema o en el mercat del vídeo; sense perjudici que els operadors de televisió puguin completar la qualificació amb informacions més detallades.

7) A més d'aquestes mesures per a la protecció dels menors s'obre una porta, en la línia del que ja s'havia previst a l'article 22.ter de la Directiva 97/36/CE, a la incorporació de nous dispositius tècnics que facilitin als pares o tutors un control més gran sobre les emissions de televisió que reben els seus fills, en establir que «Tots els prestadors de serveis de comunicació audiovisual televisiva, inclosos els de petició, utilitzaran, per a la classificació per edats dels seus continguts, una codificació digital que permeti l'exercici del control parental. El sistema de codificació haurà d'estar homologat per l'Autoritat Audiovisual».

8) Així mateix es preveu que, quan es realitzi el servei de comunicació audiovisual mitjançant un catàleg de programes, els prestadors hauran d'elaborar catàlegs separats per a aquells continguts que no hagin de ser d'accés a menors i que permetin el control parental, segons s'ha matisat a la Llei 6/2012.

9) Finalment, s'ha d'esmentar que correspon a l'autoritat audiovisual competent, com es contempla a l'article 7.6 o 58, la vigilància, el control i, si escau, la sanció –que pot ser per una infracció greu si es vulnera l'establert a l'article 7.2.

A més d'aquestes normes i al marge d'algunes lleis que únicament afecten en aspectes molt concrets la protecció de la infància i la joventut, com poden ser el Codi penal o la Llei general de publicitat, mereixen destacar-se pel seu especial interès en la protecció dels menors la Llei orgànica 5/2000, reguladora de la responsabilitat penal dels menors i, sobretot, la **Llei 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor**, que dedica una especial atenció als drets del menor en el camp de la comunicació i la informació.

En aquesta Llei 1/1996 es protegeix el dret a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge, la inviolabilitat del domicili familiar i de la correspondència i el secret de les comunicacions dels menors (art. 4), establint el concepte «**d'intromissió il·legítima**» per a qualsevol utilització de la imatge o del nom d'un menor en un mitjà de comunicació que pugui suposar un menyscapse de la seva honra o reputació, sigui contrària als seus interessos, fins i tot si consta el consentiment del menor o dels seus representants legals, corresponent als pares i als poders públics el deure de respectar-los, protegir-los i intervenir en el cas que s'hagi produït alguna intromissió il·legítima.

També, en els articles 5, 6 i 9 es reconeix i protegeix els menors en l'exercici de la seva llibertat ideològica de creences, de religió, d'expressió, i el dret d'informació i d'una informació adequada al seu desenvolupament, i els pares o tutors i els poders públics queden comminats a evitar la informació que pogués resultar contrària a aquestes exigències, promovent els missatges d'igualtat i solidaris, i evitant imatges de violència o d'explotació en les relacions interpersonals o les que reflecteixin un tracte degradant o sexista i poden perjudicar el seu desenvolupament.

9.3.4. Classificació i senyalització dels programes de televisió

Ja hem comentat a l'apartat precedent com la **Llei 7/2010** recull l'obligació de **classificar i senyalitzar els programes de televisió**. Aquest mandat ja es va incloure a l'article 17.3 de la Llei 25/1994 –amb la modificació introduïda per la Llei 22/1999–, segons la qual, el 21 d'octubre de 1999, diversos operadors de televisió, entre els quals es trobaven totes les televisions públiques i privades d'àmbit nacional i la majoria de televisions públiques autonòmiques, van signar un conveni en el qual s'establia un sistema uniforme de senyalització de la classificació de programes de televisió. Per aquest conveni els operadors signataris es comprometien a utilitzar una mateixa classificació orientativa per edats i establien un codi de senyals visuals i sonores, i fixaven uns paràmetres mínims d'obligat compliment.

No obstant això, i malgrat els esforços de molts dels operadors, aquest conveni no s'aplicava totalment o parcialment per alguns dels seus signants, ni pels altres operadors que no s'hi havien adherit, per la qual cosa resultava necessària una nova norma que fos d'obligat compliment. Aquesta norma es va concretar en el **Reial decret 410/2002**.

En aquest Reial decret que continua vigent es recullen els mateixos criteris de classificació i senyalització que s'havien acordat en el Conveni de 1999, i extrapolen l'obligació a tots els operadors de televisió signataris o no signataris de l'al·ludit conveni, que han de respectar els mínims que s'hi han establert; sense perjudici d'afegir la informació addicional, destinada als pares o

responsables dels menors, que pugui oferir cada operador, o de la possibilitat que tenen les comunitats autònomes per a obligar els operadors sota la seva competència a complementar la informació amb aquelles altres informacions que consideri oportunes per a aconseguir millor els objectius de protecció de la informació i la joventut.

En concret, l'article 2 de l'esmentat Reial decret, estableix que al començament de l'emissió de cada programa de televisió i en reprendre's aquesta, després de cada interrupció per a inserir publicitat i anuncis de televenda, un advertiment, realitzat per mitjans òptics i acústics, informarà els espectadors de la major o menor idoneïtat per als menors d'edat, d'acord amb les qualificacions orientadores següents:

- 1) Especialment recomanada per a la infància (opcional).
- 2) Per a tots els públics.
- 3) No recomanada per a menors de set anys.
- 4) No recomanada per a menors de tretze anys.
- 5) No recomanada per a menors de divuit anys.
- 6) Programa X.

Al seu torn, **per a les pel·lícules cinematogràfiques**, s'haurà d'atendre la classificació que se li hagi atorgat per l'organisme competent. Sobre aquest tema, al Reial decret 2062/2008, de 12 desembre, que desenvolupa la **Llei 55/2007 del cinema** –modificat pel Reial decret 490/2010, de 23 d'abril–, s'amplia, també, la catalogació de les pel·lícules a «No recomanada per a menors de 16 anys».

A més, el Reial decret 402/2002 va establir, a l'article 3, un codi de senyals visuals associats a aquesta qualificació:

- 1) Símbol de color verd: especialment recomanada per a la infància.
- 2) Absència de símbol: per a tots els públics.
- 3) Símbol de color groc, dins del qual apareix la xifra 7: no recomanada per a menors de 7 anys.
- 4) Símbol de color groc, dins del qual apareix la xifra 13: no recomanada per a menors de 13 anys.
- 5) Símbol de color vermell, dins del qual apareix la xifra 18: no recomanada per a menors de 18 anys.
- 6) Símbol de color vermell, dins del qual apareix la lletra X: programa o pel·lícula X.

Aquesta qualificació s'haurà d'inserir a la programació mitjançant una icona o símbol gràfic (color i xifra, o lletra) la mida i ubicació de la qual les haurà de decidir cada operador de televisió, d'acord amb les seves necessitats de disseny o imatge corporatives, i respectar que sempre aparegui a la pantalla de

manera suficientment perceptible per al telespectador mitjà i que les xifres o lletres inscrites en el seu interior siguin perfectament llegibles (art. 4). Així mateix, aquest símbol gràfic s'haurà d'acompanyar d'un advertiment acústic d'un segon de durada, coincident amb l'inici de l'emissió del símbol gràfic a tots els programes. Aquest senyal sonor ha de ser homogeni en totes les emissions i es troba dipositat a l'administració competent perquè tots els operadors el puguin utilitzar.

Conforme a l'establert a la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, serà l'autoritat audiovisual estatal la que haurà de dictar les instruccions per al desenvolupament dels continguts a aquesta gradació per edats i les autoritats audiovisuals competents en cada àmbit d'emissió als qui correspongui la vigilància i el control de l'aplicació d'aquests preceptes.

9.4. L'emissió d'obres audiovisuals europees a les televisions

A la **Directiva de televisió sense fronteres**, davant les dificultats de la indústria audiovisual europea per a mantenir una presència important a les graelles de les televisions europees, amb totes les conseqüències que se'n deriven, tant en aspectes culturals com econòmics, es van incloure uns mandats complementaris a altres mesures de suport directe a la indústria audiovisual europea –com, per exemple, el programa Media–, mitjançant l'establiment d'unes restriccions i unes quotes per a l'emissió d'obres de producció audiovisual europea a les graelles de les diferents televisions europees.

També, a Espanya, la **Llei 10/1988 de televisió privada** i la Resolució de 25 de gener de 1989, per la qual es va aprovar el Plec de bases del concurs per a la gestió indirecta del servei públic de televisió, van fixar un percentatge del 40 % de producció originària dels països integrants de la Comunitat Europea (la meitat de la qual havia de ser en expressió originària espanyola) en el còmput total de les pel·lícules comercials que havien d'emetre les televisions privades, així com altres percentatges de producció pròpia del titular de la concessió, de programació originària espanyola, etc. Fins i tot es van adoptar restriccions temporals per a l'emissió de pel·lícules cinematogràfiques si no havia transcorregut un termini des de la seva estrena, tret que s'hagués participat en la seva coproducció.

Aquestes obligacions es van modificar i es van ampliar a altres operadors de televisió, al mateix temps que es van acordar altres obligacions relatives a les inversions dels operadors televisius en producció audiovisual, amb la Llei 25/1994, d'incorporació a l'ordenament jurídic espanyol de la Directiva 89/552/CEE (de televisió sense fronteres) i amb la seva reforma mitjançant la Llei 22/1999 que incorporava la Directiva 97/36/CEE.

Així mateix, la **Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual** ha derogat tant la Llei 10/1988, de televisió privada com la Llei 25/1994 –reformada el 1999– de transposició de la directiva de televisió sense fronteres, i ha establert

unes noves obligacions respecte a la producció audiovisual i cinematogràfica, determinades obligacions en les emissions dels operadors televisius que podem concretar en:

- els percentatges majoritaris i requisits per a la inclusió d'obres audiovisuals europees en les emissions televisives; i
- l'obligació que s'imposa als operadors de televisió per a la inversió d'un percentatge dels seus ingressos en la producció audiovisual d'obres europees.

Al seu torn, el Reial decret 1652/2004, de 9 de juliol, pel qual es va aprovar el Reglament que regula la inversió obligatòria per al finançament anticipat de llargmetratges i curtmetratges cinematogràfics i pel·lícules per a televisió i desenvolupament d'aquests mandats, també ha estat derogat i substituït pel Reial decret 988/2015, de 30 d'octubre, pel qual es regula el règim jurídic de l'obligació de finançament anticipat de determinades obres audiovisuals europees, el qual, a més, regeix en aquests moments.

Vegeu també

No obstant això, totes aquestes qüestions ja les detallarem en el mòdul corresponent a la cinematografia, al qual ens remetem.

9.5. L'emissió de continguts audiovisuals d'interès general

Els nous esquemes sobre els quals s'assenten els mitjans de comunicació audiovisuals, en un món cada vegada més globalitzat i en el qual determinats esdeveniments tenen una demanda generalitzada, propicien que els prestadors del servei de comunicació audiovisual competeixin per aconseguir **en exclusiva** els drets de retransmissió de determinats esdeveniments, competicions esportives, pel·lícules o certs continguts audiovisuals, i que, al seu torn, els operadors rendibilitzin aquests drets mitjançant una emissió en obert o codificada d'aquests.

Estem, per tant, davant els nous reptes d'un mercat audiovisual en el qual poden prevaler la rendibilitat de certs continguts audiovisuals molt demandats i que s'ofereixen mitjançant algun tipus de pagament per accedir-hi, i priva la resta dels espectadors de poder accedir lliurement a aquests continguts.

Aquests nous esquemes o aquests nous reptes, sobre els quals s'està articulant el nou panorama audiovisual, ja van propiciar la inclusió d'uns nous mandats en la reforma de la Directiva de televisió sense fronteres el 1997 i la consegüent aprovació de la Llei 21/1997, de 3 de juliol, reguladora de les emissions i retransmissions de competicions i esdeveniments esportius. No obstant això, aquesta Llei 21/1997 va ser derogada per la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, que, de nou, va regular aquests drets com el dret dels prestadors del servei de comunicació audiovisual a la contractació en exclusiva de l'emissió per televisió de continguts audiovisuals.

Per a analitzar-ho, resulta convenient que primer ens centrem en el significat i l'abast legal de l'interès o la informació general, per després analitzar la contractació en exclusiva de continguts audiovisuals i, finalment, la potestat per excloure l'emissió codificada en esdeveniments d'interès general.

9.5.1. L'interès o la informació general

Com hem apuntat, els avanços tecnològics en l'àmbit audiovisual, juntament amb la convergència dels espectadors en la mateixa demanda d'uns determinats continguts audiovisuals i l'interès dels operadors a adquirir en exclusiva i oferir únicament als seus abonats o als qui puguin pagar aquests continguts, han propiciat un canvi en el concepte clàssic de la defensa del dret de la informació que protegeix l'emissor d'aquesta, per a situar-lo en una nova perspectiva en la qual s'han de conjugar i articular un conjunt de drets que ofereixen solucions als nous reptes plantejats, en els quals ja no tenen fàcil encaix les teories clàssiques construïdes al voltant del dret de la informació.

Des d'aquesta nova concepció és com haurem d'entendre i interpretar l'actual tendència a regular les emissions audiovisuals, i protegir «l'interès general» enfront d'altres drets. Sobre aquest tema hem de distingir, com ja passava a la Llei 21/1997 i ara podem constatar a la Llei 7/2010,

- les obligacions imposades a tercers per a salvaguardar el dret a la informació dels ciutadans amb resums informatius d'una durada màxima de tres minuts, i
- les obligacions derivades de la retransmissió completa d'un esdeveniment esportiu.

1) En el primer supòsit s'intenta garantir la informació general a tots els ciutadans, en imposar el lliure accés als recintes esportius (alguns de propietat privada) de periodistes i càmeres, per a poder informar i difondre imatges amb una limitació temporal d'aquests esdeveniments sense contraprestació cap econòmica, per a no «limitar el dret a la informació» (art. 19.3). En uns termes similars es troben la legislació i jurisprudència italiana, que considera que el dret d'informació gratuïta deriva directament del seu text constitucional, o la Llei francesa de 13 de juliol de 1992, que va regular expressament aquest dret.

2) En el segon supòsit, la Llei 7/2010 ofereix una llista dels esdeveniments esportius catalogats d'interès general, entre els quals s'inclou una trobada cada jornada de les competicions de Lliga o Copa del Rei de futbol, que hauran de ser retransmesos en directe, en obert i per a tot el territori de l'Estat, sempre que l'autoritat audiovisual competent els incorpori al catàleg de vigència biennal (art. 20.1). Seguint la tendència marcada pel dret comunitari i, especialment, la Resolució del Parlament Europeu de 22 de maig de 1996 (B4-0326/96), així com el Considerant 18 de la Directiva 97/36/CE que reforma la Directiva de televisió sense fronteres quan estableix que

«és fonamental que els Estats membres tinguin capacitat per a adoptar mesures encaminades a protegir el dret a la informació i a garantir un ampli accés del públic a la cobertura televisiva d'esdeveniments (...) de gran importància per a la societat».

En tots dos supòsits sembla clar que es reconeixen i protegeixen els drets a una informació gratuïta i recepció en obert dels esdeveniments –esportius– d'interès general (segons se'ls denomina a l'esmentada Llei). Però el reconeixement i la protecció d'aquests drets s'efectuen en detriment d'altres drets reconeguts per la Constitució espanyola, com són la llibertat d'empresa (art. 38) i el dret a la propietat privada (art. 33). Per tant serà necessari concretar quins són els fonaments i les bases jurídiques que permeten que uns drets se sobreposin als altres.

Per a això coincidim amb alguns dels arguments plantejats en el seu moment a l'Exposició de Motius de la Llei 21/1997, en la qual s'apel·lava a l'article 9.2 de la Constitució en imposar als poders públics el deure de remoure els obstacles que impedeixin que es desenvolupin plenament els drets i les llibertats constitucionalment reconeguts, amb relació a

«la importància social de les retransmissions audiovisuals dels esdeveniments esportius d'especial rellevància i que dota aquests d'un indubtable interès públic, que exigeix garantir, sobre suports constitucionals explícits, els legítims drets dels consumidors a accedir a les citades retransmissions, així com l'eficaç protecció dels diversos interessos esportius i mercantils afectats».

Així mateix s'ha d'apel·lar: a la necessitat de donar compliment a les exigències del dret a comunicar i rebre informació, reconegut a l'article 20.1.d) de la Constitució; als imperatius de l'article 38, en el marc de la lliure competència entre empreses (en la interpretació de la jurisprudència del Tribunal Constitucional a les sentències 88/86 i 225/93) per a evitar situacions de restricció del mercat i de concentració de drets exclusius; o a l'establert en els articles 51.1 i 53.3 de la Constitució, amb relació a la protecció dels consumidors i usuaris en aquells serveis d'ús comú, ordinari i generalitzat, com són qualificats els d'esbarjo i esports que, per tant, no s'hauran de sostreure de la possibilitat d'accedir-hi sense cap tipus de restricció.

Ja sigui enfront de la discussió doctrinal al voltant de la preeminència del dret a la informació (situat a la secció primera del capítol segon del títol primer de la Constitució, amb la màxima protecció constitucional) sobre els drets de llibertat d'empresa o propietat (situats a la secció segona, amb menys protecció), ja sigui perquè la preeminència sigui d'un dret com és el dels consumidors i usuaris (recollit al capítol tercer del títol primer, amb una protecció mínima), considerem que en aquest cas la preeminència no es pot aïllar en el dret de la informació o el dret dels consumidors i usuaris, sinó que s'han de considerar conjuntament ambdós drets, reconeguts en els articles 20 i 51, fins i tot amb les referències als articles 9 o 53 i a l'article 38 respecte a la lliure competència, com a preeminents respecte als articles 33 i 38 sobre la propietat privada o la llibertat d'empresa. Des d'aquesta perspectiva, serà de manera conjunta quan els drets a la informació i els drets dels consumidors i usuaris per a les emissions i retransmissions audiovisuals, l'interès en l'audiència i repercussió social

de les quals superin la normal rellevància i expectativa de consum dels mitjans audiovisuals, passen a convertir-se en **fenomen social o cultural**, i s'hauran de superposar a altres drets constitucionals i intervenir els poders públics per a garantir els primers en detriment dels segons.

Aquesta integració de tots dos drets respecte a determinades emissions audiovisuals no significa, no obstant això, que cadascun d'ells no tingui la seva projecció aïllada, i fins i tot que puguin estar més connectats a uns continguts audiovisuals o a uns altres, com passa amb el dret a la informació respecte a les emissions sobre resultats i resums de les jornades de Lliga o Copa, i el dret dels usuaris i consumidors respecte a les retransmissions dels partits de la Lliga de Futbol Professional.

Tot això ens permet constatar com la legislació audiovisual actual, i la Llei 7/2010 n'és un bon exemple, supera aquesta concepció clàssica del dret a la informació que protegeix exclusivament la llibertat de l'emissor del missatge, per a ampliar aquesta garantia de la llibertat d'informació al receptor d'aquest missatge, i se situa en la perspectiva del destinatari de la informació i protegeix aquestes llibertats i drets des de la col·lectivitat com a subjectes receptors dels missatges i la informació.

9.5.2. El dret a contractar en exclusiva continguts audiovisuals

El creixent interès dels espectadors per la informació i les emissions de certs esdeveniments –fonamentalment esportius– o continguts audiovisuals, unit a la progressiva professionalització i comercialització de les competicions i esdeveniments esportius, amb la consegüent venda dels drets exclusius sobre la seva difusió per determinats operadors de televisió, el 1996 i 1997 va motivar un ampli debat públic i un augment espectacular de la quantia dels drets exclusius sobre la retransmissió de partits i imatges de la lliga espanyola de futbol professional com a reclam per a la televisió de pagament per satèl·lit. Gairebé al mateix temps la nova regulació «dels esdeveniments de gran importància per a la societat» (art. 3.bis) de la Directiva 97/36/CE, o l'aprovació de la Llei 21/1997 reguladora de les emissions i retransmissions de competicions i esdeveniments esportius, conforme ja hem apuntat, van suposar una important novetat en la defensa dels drets de la informació i l'interès general dels ciutadans europeus i espanyols, així com en l'intent de regular la lliure competència entre els operadors de televisió respecte als esdeveniments esportius, fonamentalment el futbol.

El 2010, amb la **Llei general de comunicació audiovisual**, s'ha abordat de nou la seva regulació, encara que ara des de la perspectiva dels drets dels prestadors del servei de comunicació audiovisual. Com a aspectes més destacats podem apuntar:

1) Es reconeix la potestat i el dret dels prestadors del servei de comunicació audiovisual –qualsevol que sigui la seva naturalesa pública o privada, el seu àmbit de cobertura o sistema d'emissió– per a contractar continguts audiovisuals per a la seva emissió en obert o codificat (art. 19.1). No es delimita de cap manera quins puguin ser aquests continguts audiovisuals, per la qual cosa, enfront del que passava amb la Llei de 1997, en l'actualitat es poden extrapolar a qualsevol tipus d'esdeveniments d'interès general per a la societat (esportius, musicals, culturals, religiosos, etc.). Encara que sembla evident, malgrat que a la Llei s'utilitza el terme *continguts* en diverses ocasions, que l'hem d'assimilar als continguts derivats de la retransmissió dels citats esdeveniments, atès que la contractació exclusiva de qualsevol altre tipus de continguts de producció audiovisual privada –pel·lícules, sèries, etc.– està regit per les normes del lliure mercat i seria una redundància regular-lo.

2) Es planteja, no obstant això, un important dubte respecte a la prestació del servei de comunicació audiovisual de radiodifusió, ja que a l'anterior Llei 21/1997, i després d'unes importants polèmiques per la negativa d'alguns clubs de futbol a permetre la difusió radiada dels seus partits, es va establir expressament el dret d'aquests prestadors a difondre íntegrament aquests esdeveniments. En el text de la Llei 7/2010, no obstant això, el títol de la secció 3a, en la qual es reconeixen aquests drets a contractar en exclusiva, es referia expressament a la televisió, mentre que en el desenvolupament del seu articulat, com hem ressenyat en el paràgraf precedent, es refereix en tot moment als prestadors del servei de comunicació audiovisual, per la qual cosa també afectava la radiodifusió, conforme es va aclarir amb el Reial decret llei 15/2012, que va modificar el títol de la secció 3a per referir-lo a «La contractació en exclusiva de l'emissió de continguts audiovisuals».

D'altra banda, respecte a la qüestió de fons, sobre el lliure accés i la transmissió en directe pels operadors de radiodifusió dels esdeveniments que se celebren en els recintes esportius, s'ha d'assenyalar que amb la Llei 7/2010 aquesta opció es deixava al possible contracte amb els qui tinguessin els drets sobre l'esdeveniment, i es va generar, de nou, una important polèmica. Aquesta opció s'ha modificat amb el Reial decret llei 15/2012, que ha inclòs un nou apartat 4 a l'article 19 de la Llei 7/2010, per a permetre que els operadors radiofònics disposin de

«lliure accés als estadis i els recintes per a retransmetre en directe els esdeveniments esportius que hi tinguin lloc, a canvi d'una compensació econòmica equivalent als costos generats per l'exercici de tal dret».

Al seu torn, la posada en pràctica d'aquest mandat en l'accés a la retransmissió dels partits de la Lliga de Futbol Professional va requerir, segons el previst en el Reial decret llei 15/2012, davant la falta d'acord entre les parts, una resolució vinculant del Consell de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, el juliol de 2012, per a fixar la quantia de la compensació econòmica.

3) La referida potestat per a emetre en exclusiva un determinat esdeveniment no ha de privar el públic resident en un altre Estat membre de la Unió Europea de la possibilitat de seguir els esdeveniments qualificats d'interès general per a la societat al seu país (art. 19.2).

4) També es contempla un dret general a la informació de tots els ciutadans enfront de l'emissió exclusiva d'un esdeveniment, en reconèixer que

«els prestadors del servei de comunicació audiovisual que hagin contractat en exclusiva l'emissió d'un esdeveniment d'interès general per a la societat han de permetre als restants prestadors l'emissió d'un breu resum informatiu en condicions raonables, objectives i no discriminatòries» (art. 19.3).

Ara bé, amb la reforma d'aquest article, mitjançant el Reial decret llei 5/2015, de 30 d'abril, de mesures urgents amb relació a la comercialització dels drets d'explotació de continguts audiovisuals de les competicions de futbol professional, s'estableix que aquest servei s'utilitzarà únicament per a programes d'informació general i solament es podrà utilitzar en els serveis de comunicació audiovisual a petició, si el mateix prestador del servei de comunicació ofereix el mateix programa en diferit. A més, es concreta que

«No serà exigible cap contraprestació quan el resum informatiu sobre un esdeveniment, conjunt unitari d'esdeveniments o competició esportiva s'emeti en un informatiu de caràcter general, en diferit i amb una durada inferior a noranta segons».

Encara que s'hauran d'assumir les despeses necessàries per a facilitar l'elaboració del resum informatiu i, durant l'emissió, haurà d'aparèixer permanentment el logotip o la marca comercial de l'entitat organitzadora i del patrocinador principal de la competició.

5) Tots els prestadors del servei de comunicació audiovisual poden accedir, en la zona autoritzada, als espais en els quals se celebri aquest esdeveniment, amb els mitjans tècnics que precisin per a desenvolupar la seva tasca, sense que se'ls puguin oposar els drets exclusius contractats. Quan l'organitzador de l'esdeveniment no estigui establert a Espanya, l'obligació d'accés recaurà en el titular dels drets exclusius que assumeixi la retransmissió en directe.

6) La Llei 7/2012, no obstant això, no manté cap prescripció entorn de la realització de «programes esportius especialitzats sobre aquests esdeveniments d'interès general» que es realitzen sobre la base de les imatges o notícies obtingudes, directament o indirectament, en els recintes on se celebrin els esdeveniments esportius, però sembla evident que en tot el que excedeixi al mer programa d'informació general, els altres programes de televisió podran generar el dret a una contraprestació econòmica en favor dels titulars dels drets d'explotació, enfront de la lliure opció que tenen els operadors de radiodifusió, segons l'establert pel Reial decret llei 15/2012.

9.5.3. L'emissió en obert d'esdeveniments qualificats d'interès general

Conforme a les prescripcions que hem esmentat fins al moment i després de reconèixer el dret per a l'emissió exclusiva de determinats esdeveniments, l'article 20 de la Llei general de comunicació audiovisual contempla la possibilitat que el Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals –sobre aquest tema s'ha d'entendre que aquest òrgan està suprimit per la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, per la qual cosa en aquests moments serà aquest últim qui assumeixi aquestes competències– fixi, amb caràcter biennal i mitjançant decisió motivada, un catàleg que reculli els esdeveniments d'interès general per a la societat que s'han d'emetre per televisió en obert i amb cobertura estatal. Així mateix, podria determinar si aquests esdeveniments han de ser transmesos totalment o parcialment en directe, o en cas necessari, per raons d'interès públic –encara que en cap moment concreta quins poden ser–, totalment o parcialment en diferit.

Sobre aquest tema, ja s'han assenyalat en el mòdul 1 aquest catàleg d'esdeveniments, que recull l'article 20.1 de la Llei general de comunicació audiovisual i que és la que regeix en aquests moments.

Quant a la seva contractació, en tractar-se d'uns esdeveniments d'interès general i gran seguiment per l'audiència, els drets d'emissió televisiva se solen vendre o subhastar entre els prestadors del servei, conforme als usos de mercat. De fet, la Llei general de comunicació audiovisual exigeix a l'article 20.4 –no sabem fins a on pot aconseguir aquesta obligació fora de l'àmbit nacional– que el titular dels drets vengui el dret d'emissió en obert i directe amb cobertura estatal a un preu fixat mitjançant subhasta entre els interessats.

Així mateix, a l'article 20.2 i 3 es preveu que, en els supòsits que la contractació per a la seva emissió en exclusiva l'hagi realitzat un prestador del servei de comunicació audiovisual que emet tota la seva programació codificada, aquest prestador podrà triar entre emetre en directe i en obert l'esdeveniment o vendre'l a un altre prestador per a la seva emissió en obert i al preu fixat mitjançant subhasta entre els prestadors interessats. En el cas que no rebés cap oferta o no s'acordés la cessió a un operador que pugui emetre'l en obert i en cobertura estatal, el prestador titular dels drets d'emissió en exclusiva està obligat a emetre l'esdeveniment en obert.

També, quan un d'aquests esdeveniments estigui contractat per a la seva emissió en exclusiva per un prestador del servei de comunicació audiovisual que emet en obert en un àmbit de cobertura inferior a l'estatal, haurà de vendre aquest dret, a un preu fixat mitjançant subhasta, a altres prestadors que puguin cobrir la resta del territori nacional, amb emissió en obert. En el cas que no existeixin ofertes, conservarà el dret a emetre en exclusiva en el seu àmbit de cobertura.

9.5.4. Seguiment i sancions per incompliment d'aquests drets

El seguiment i, si escau, la imposició de sancions als prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiva per l'incompliment del preceptuat entorn d'aquests drets relacionats amb l'emissió en exclusiva d'esdeveniments d'interès general corresponen, en l'actualitat –conforme a la Llei 3/2013–, a la Comissió Nacional de Mercats i Competència.

A més, a l'article 58, punts 9 i 10, de la Llei general de comunicació audiovisual, s'especifiquen com a infraccions greus: l'incompliment del deure de permetre als restants prestadors l'emissió d'un breu resum informatiu, en els termes i amb les condicions establertes per l'article 19.3 –abans comentat–; i l'incompliment de les obligacions d'emissió en obert i de venda de l'emissió dels esdeveniments d'interès general per a la societat previstes, respectivament, a l'article 20.2 i 3 –també comentats amb anterioritat–, que poden implicar importants sancions econòmiques o d'un altre tipus en cas de reincidència.

10. Les autoritats regulatòries de l'audiovisual

La potestat de reglamentar i actuar en l'àmbit dels mitjans audiovisuals, en els seus orígens, s'exercia directament pels poders executius. No obstant això, la història de subjectivitat i arbitrietat en l'aplicació de determinades polítiques sobre els mitjans audiovisuals va propiciar la creació d'una figura àmpliament emprada als països desenvolupats. Es tracta de les **autoritats regulatòries de l'audiovisual** que, amb aquest nom o altres com el de consells de l'audiovisual, executen diferents competències en les polítiques de comunicació.

L'antecedent en la instauració d'aquestes autoritats nacionals de regulació, que constitueixen un model per a alguns països, va ser la Federal Communications Commission (FCC) nord-americana, establerta en data tan primerenca com 1934 per a regular les emissions radiofòniques. Avui dia les seves atribucions inclouen tot tipus de serveis que utilitzin l'espectre radioelèctric, com la ràdio i la televisió, i els serveis de telecomunicacions, incloent el cable, el satèl·lit i l'accés a internet i la banda ampla. Tot això amb una actitud procompetitiva i proinnovació.

En termes generals, podem apuntar que aquestes autoritats de regulació responen bàsicament a una triple tipologia:

- **Autoritats de l'audiovisual:** és el model clàssic, en el qual un organisme s'encarrega de vigilar el compliment de diferents aspectes relacionats amb els continguts, amb l'estructura del mercat (defensa del pluralisme i vigilància de la concentració) i fins i tot en alguns casos té la potestat d'atorgar les llicències d'emissió. Un exemple seria el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) a França.
- **Autoritats convergents:** són la resposta a la integració tecnològica i de mercat entre els actors audiovisuals i les empreses de telecomunicacions. Aquests actors, tradicionalment amb mercats independents, cada vegada es troben oferint serveis essencialment similars per tot tipus de xarxes de telecomunicació. Exemples són l'Office of Communications (Ofcom) a Gran Bretanya, o l'Autorità per li Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) a Itàlia.
- **Autoritats de xarxes:** és el més nou, però el menys desenvolupat com a autoritat regulatòria. La idea de convergència va més enllà de l'audiovisual i les telecomunicacions, i parteix de la idea que el que uneix a serveis tan diferents com el ferrocarril, l'energia o les telecomunicacions és el fet que es distribueixin en forma de xarxa. L'important per a l'eficiència de totes aquestes indústries és regular l'accés a les xarxes. Com que aquest és el *know-how* important, té sentit que una mateixa autoritat experta en xarxes ho gestioni. Un exemple és la Bundesnetzagentur alemanya, encara que

en el cas de l'audiovisual les àmplies potestats regulatòries estan en mans de les autoritats audiovisuals regionals.

10.1. La creació de consells o autoritats audiovisuals independents. Normativa espanyola i europea

A Espanya, enfront del que ha passat en altres països de l'entorn, la gestió d'òrgans d'aquestes característiques ha estat un procés difícil, plagat d'avanços i reculades, en el qual, excepte determinades excepcions, no ha existit una veritable voluntat política de dur-lo a terme.

Sobre aquest tema, es podrien apuntar nombrosos factors (Vidal, 2019). El primer, la translació, a la Llei 4/1980, de l'Estatut de la ràdio i televisió, de cert model d'una radiotelevisió pública governamental que s'havia consolidat des de la creació de radiotelevisió espanyola, amb una sola pinzellada democràtica com era la instauració d'un Consell d'Administració nomenat per les Corts, però sense amb prou feines competències i que no va aconseguir més quotes democràtiques fins a la Llei 17/2006. Un model que es repeteix a la Llei 46/1983 per als canals autonòmics. Altres factors poden ser la tardança a regular les televisions privades fins a 1988, o el manteniment del concepte del servei públic per a les emissions audiovisuals fins a 2010, així com el ferri control de les institucions governamentals sobre les concessions o llicències que s'atorgaven en l'àmbit audiovisual. Són exemples d'aquesta falta de voluntat política d'avançar cap a la creació d'autoritats audiovisuals independents, com és pràctica habitual en la pràctica totalitat de països europeus o com obliguen les disposicions de la Unió Europea.

Enfront de l'existència d'aquestes autoritats en altres països europeus, en el nostre cas, l'àmbit estatal –amb prou feines podem citar algunes iniciatives i una regulació que es va aprovar el 2010–, no es va posar en marxa i es va derogar el 2013. En aquest recorregut cronològic, en primer lloc, hem d'apuntar la creació, per un acord del Ple del Senat de 17 de novembre de 1993, d'una Comissió Especial per a l'Estudi dels Continguts Televisius, que tenia entre els objectius fonamentals analitzar i proposar solucions al voltant de la regulació i el control dels continguts audiovisuals. Aquesta comissió, presidida per la senadora Victoria Camps, es va desenvolupar durant més d'un any i mig amb nombroses compareixences de representants institucionals, de directius de diferents cadenes de televisió, de representants d'associacions d'usuaris de televisió, d'experts en diversos àmbits de la producció, la recerca i emissió audiovisuals, etc., i va concloure els seus treballs amb l'Informe de 7 d'abril de 1995, en el qual es proposava un «reordenament jurídic del sector audiovisual», amb la inclusió de reformes importants a l'Estatut de la ràdio i la televisió, i a la legislació general sobre emissions audiovisuals; així com la creació d'una

«autoritat independent, unipersonal o col·legiada, amb les màximes competències sobre totes les cadenes, si bé l'execució de les seves propostes o recomanacions, incloses les de sanció, s'hauria de reservar a l'Administració. Les funcions d'aquest organisme serien similars a les d'un defensor del poble, per a servir de caixa de ressonància del malestar de la societat i de via de les seves propostes. Així mateix, podria unificar els criteris de qualificació que les cadenes poden aportar a la seva programació i la definició dels programes susceptibles de ser qualificats. Aquesta autoritat hauria d'estar obligada a elaborar un informe anual per a coneixement de la societat i a presentar-lo davant el Parlament. Es tracta d'una figura present en diversos països del nostre entorn» –BOCG, Senat, núm. 262, d'11.04.1995, pàg. 77.

En aquest lent procés també es poden ressenyar:

- els intents el 1997 i 1998 d'englobar en el marc de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions aquestes funcions;
- la Recomanació del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, adoptada el 20 de desembre de 2000, sobre la independència i les funcions de les autoritats reguladores del sector audiovisual –Consell d'Europa, Comitè de Ministres, REC 2000/23, de 20 de desembre–;
- les nombroses propostes i les proposicions de Llei presentades –entre les de la VII Legislatura podem apuntar la Proposició de Llei de creació del Consell Superior dels Mitjans Audiovisuals, presentada el 25 d'abril de 2000 pel Grup Parlamentari Socialista;
- la Proposició de Llei de creació del Consell de la Comunicació, presentada el 8 de maig de 2000 pel Grup Mixt, etc.–;
- les propostes i recomanacions de l'informe encarregat pel Govern al Comitè de Savis per a la reforma de la televisió pública el 2005;
- i, sobretot, la necessària transposició de la nova Directiva de televisió sense fronteres, acordada el 2007, que contempla l'obligació de cada Estat membre de garantir la independència de l'autoritat de reglamentació nacional encarregada de posar en pràctica les disposicions d'aquesta directiva.

Finalment, aquesta qüestió es va abordar amb el projecte de Llei general de comunicació audiovisual, que va tenir la plasmació definitiva amb la **Llei 7/2010** de 31 de març, que en el títol V va contemplar la creació i regulació del **Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals** (CEMA) com a autoritat audiovisual independent i amb unes àmplies funcions sobre l'activitat dels mitjans de comunicació audiovisuals d'àmbit estatal.

Amb la Llei 7/2010, es va intentar fer un pas endavant en la creació d'un Consell Audiovisual per a pal·liar la manca democràtica i l'anacronisme que suposava, tant des del punt de vista de la defensa dels drets i de les llibertats dels usuaris de la comunicació, com respecte al funcionament i els drets dels propis mitjans de comunicació audiovisuals, el possible intervencionisme de les autoritats executives.

Per a això se li assignen nombroses funcions, que van des de la supervisió de la programació i els continguts emesos pels mitjans de comunicació audiovisuals fins al compliment de la missió de servei públic encomanada als pres-

tadors públics, passant per l'aprovació del Catàleg d'esdeveniments d'interès general, el portament del Registre estatal, el control d'inici de l'activitat i les competències per a decidir la renovació de llicències, vetllar pel manteniment d'un mercat audiovisual competitiu, transparent i fiable, arbitrar els conflictes que puguin sorgir en el sector o exercir la potestat sancionadora.

No obstant això, aquest CEMA mai es va arribar a constituir. Primer, per la dilació en la proposta i elecció de les persones que havien de compondre aquest Consell i, posteriorment, per la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), que a l'article 9 i en la disposició addicional setena atribueixen les funcions de supervisió i control del mercat de comunicació audiovisual a aquesta comissió –un organisme nomenat pel Govern–, i les funcions de rebre les comunicacions d'inici d'activitat dels prestadors del servei de comunicació audiovisual, portar el Registre estatal de prestadors de serveis de comunicació audiovisual, o decidir sobre qualsevol qüestió o incident que afecti l'exercici dels títols facilitadors de serveis de comunicació audiovisual al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme.

La referida atribució a altres organismes i el buidatge de competències del CEMA es completa amb la disposició derogatòria, apartat g), de la Llei 3/2013, que deroga expressament el títol V de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de comunicació audiovisual, és a dir, la creació, regulació i les competències del CEMA, les funcions del qual les passen a exercir dos organismes, la CNMC i un Ministeri, la vinculació del qual a l'executiu resulta més que evident, enfront del mandat de crear una autoritat audiovisual independent per a la supervisió i el control de l'activitat dels mitjans de comunicació audiovisuals d'àmbit estatal que contemplava la Llei 7/2010.

Enfront d'aquests avanços i aquestes reculades en la regulació espanyola, a la **Unió Europea**, des de la reforma de la Directiva de televisió sense fronteres, aprovada el 2007, ja s'incidia en la necessitat que tots els països es dotessin «d'organismes reguladors independents», la qual cosa es va reforçar a la Directiva 2010/13/UE i s'ha concretat, encara més, amb la Directiva 2018/1808, del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de novembre de 2018, per la qual es modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre coordinació de determinades disposicions reglamentàries i administratives dels Estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual, que a l'article 30 estableix, expressament, que:

«1. Cada Estat membre designarà una o més autoritats o organismes reguladors nacionals o tots dos. Els Estats membres vetllaran perquè siguin jurídicament diferents dels òrgans governamentals i funcionalment independents dels seus respectius governs o de qualsevol altra entitat pública o privada. Aquesta circumstància s'entendrà sense perjudici de la possibilitat que els Estats membres estableixin autoritats reguladores que supervisin diversos sectors diferents. 2. Els Estats membres vetllaran perquè les autoritats o els organismes reguladors nacionals exerceixin les seves competències amb imparcialitat i transparència i conforme als objectius de la present Directiva, en particular el pluralisme dels mitjans de comunicació, la diversitat cultural i lingüística, la protecció dels consumidors, l'accessibilitat, la no discriminació, el correcte funcionament del mercat interior i la promoció de la competència lleial. Les autoritats o els organismes reguladors nacionals no sol·licitaran ni acceptaran instruccions de cap altre organisme amb relació a l'exercici de

les tasques que els assigni la normativa nacional per la qual s'apliqui el Dret de la Unió. Això no impedirà la seva supervisió de conformitat amb el Dret constitucional nacional. 3. Els Estats membres vetllaran perquè les competències i facultats de les autoritats o dels organismes reguladors nacionals, així com els mitjans pels quals rendiran comptes, estiguin clarament definits per la llei. 4. Els Estats membres vetllaran perquè les autoritats o els organismes reguladors nacionals disposin d'adequats recursos financers i humans i potestats coercitives per a exercir les seves funcions amb eficàcia i contribuir a la labor de l'ERGA. Els Estats membres vetllaran perquè es proporcioni a les autoritats o als organismes reguladors nacionals els seus propis pressupostos anuals, que es faran públics. 5. Els Estats membres fixaran en el Dret nacional les condicions i els procediments per al nomenament i cessament dels responsables de les autoritats o organismes reguladors nacionals o dels membres de l'òrgan col·legiat que exerceixi aquesta funció, inclosa la durada del mandat. Els procediments seran transparents i no discriminatoris, i garantiran el grau d'independència requerit. El responsable d'una autoritat o organisme regulador nacional o els membres de l'òrgan col·legiat que exerceixi aquesta funció dins d'una autoritat o d'un organisme regulador nacional podran ser cessats en cas que deixin de complir les condicions requerides per a l'exercici de les seves funcions, establertes per endavant a nivell nacional. Qualsevol decisió de cessament haurà d'estar degudament justificada, es notificarà prèviament i es farà pública...».

A més, en els articles 30 bis i 30 ter de la citada Directiva es fixen les obligacions perquè els Estats membres garanteixin que aquestes autoritats o aquests organismes reguladors nacionals prenguin les mesures necessàries per a intercanviar mútuament i amb la Comissió la informació necessària per a l'aplicació d'aquesta Directiva, i estableixen certes obligacions per al Grup d'Entitats Reguladores Europees per als Serveis de Comunicació Audiovisual (ERGA), creat el 2014 i integrat per representants de les autoritats o organismes reguladors nacionals en l'àmbit dels serveis de comunicació audiovisual que tinguin la responsabilitat primària de la supervisió dels serveis de comunicació audiovisual, per a prestar assessorament tècnic a la Comissió i realitzar els pertinents informes en els àmbits relacionats amb els serveis de comunicació audiovisual.

Per tot això, sembla evident que els mandats de la Directiva obligaran de nou l'Estat espanyol a abordar la regulació d'un consell o d'una autoritat audiovisual independent sobre altres motlles.

10.2. Els consells audiovisuals a les comunitats autònomes

En aquesta ressenya sobre les autoritats audiovisuals a Espanya, també s'ha d'apuntar que algunes comunitats autònomes, en el marc de les seves competències sobre mitjans de comunicació, han creat els seus propis consells audiovisuals com a «alta autoritat audiovisual independent».

Així, en el marc del previst a l'article 149.1.27 de la Constitució espanyola, han assumit en els seus respectius estatuts d'autonomia les competències per al desenvolupament i l'execució de les normes bàsiques en matèria de mitjans de comunicació social i, fins i tot, en alguns casos s'ha recollit en aquests estatuts l'existència o creació d'unes autoritats audiovisuals independents, com una de les institucions d'autogovern de la pròpia comunitat (Andalusia, Catalunya o Illes Balears), o en altres simplement com un mandat i una obligació per a la posterior regulació d'aquesta figura (Comunitat Valenciana). A més, en

aquestes comunitats s'han aprovat les lleis que les desenvolupen i, en algunes, s'han constituït i ja funcionen des de fa temps aquestes autoritats audiovisuals independents.

Intentant seguir un cert ordre cronològic, hem d'apuntar que el primer organisme d'aquestes característiques va ser el **Consell Audiovisual de Catalunya** (CAC), previst a la Llei 8/1996, de 5 de juliol, de la **Generalitat de Catalunya**, de regulació de la programació audiovisual distribuïda per cable –completada pels reglaments d'organització i funcionament aprovats pels Decrets 3/1997 i 4/1997. Encara que uns anys més tard es va derogar i es va substituir per la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya que, entre altres qüestions, va ampliar l'àmbit d'actuació al conjunt de prestadors del servei de comunicació audiovisual competència de la Generalitat de Catalunya. Un text legal que posteriorment ha estat modificat parcialment per altres lleis, com la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya. El CAC, per tant, des de la seva creació, s'ha convertit en l'autoritat independent de regulació de la comunicació audiovisual de Catalunya, i la seva finalitat és vetllar pel compliment de la normativa aplicable als prestadors de serveis de comunicació audiovisual, tant públics com privats, i segons els seus propis documents té com a principis d'actuació la defensa de la llibertat d'expressió i d'informació, del pluralisme, de la neutralitat i l'honestedat informatives, així com de la lliure concurrència del sector. Així mateix, s'ha d'esmentar que l'Estatut de Catalunya, aprovat el 2006, va incorporar aquest consell com un òrgan d'autogovern de la Comunitat Autònoma, que a l'article 82 descriu com:

«El Consell Audiovisual de Catalunya és l'autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual pública i privada. El Consell actua amb plena independència del Govern de la Generalitat en l'exercici de les seves funcions. Una Llei del Parlament ha d'establir els criteris d'elecció dels seus membres i els seus àmbits específics d'actuació».

En aquesta relació cronològica, la comunitat següent a crear un consell audiovisual va ser **Navarra**, a través de la Llei foral 18/2001, de 5 de juliol, per la qual es va regular l'activitat audiovisual a Navarra i es va crear el Consell Audiovisual de Navarra, com un ens de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, independent de les Administracions públiques, encarregat de garantir i promoure el respecte als valors i principis constitucionals i, especialment, la protecció del pluralisme, la joventut i la infància. En aquest cas, encara que entra en el marc general de les seves competències, la creació d'aquest consell no estava prevista, ni tampoc es contemplava de manera específica a l'article 55, en el text estatutari, que detalla les competències generals sobre mitjans de comunicació, i l'any 2011, argumentant que aquest Consell es va crear en un context en el qual es preveia que el nombre d'emissores locals creixés arran del procés de liberalització de les telecomunicacions i l'aprovació de la Llei 41/1995, de 22 de desembre, de televisió local per ones terrestres, i que la crisi econòmica generalitzada obligava a adoptar polítiques de contenció de la despesa pública, entre elles la reducció d'òrgans directius de l'Administració, per la Llei foral 15/2011, de 21 d'octubre; es va derogar la Llei foral 18/2001,

per la qual es regulava l'activitat audiovisual a Navarra i es creava el Consell Audiovisual de Navarra, i es van atribuir les seves funcions a l'òrgan competent de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra i, amb això, es va suprimir aquest Consell.

Alguna cosa similar hem de comentar de la **Comunitat de Madrid**, que va aprovar la Llei 2/2001, de 18 d'abril, de continguts audiovisuals i serveis addicionals de la Comunitat de Madrid, que en el títol IV contemplava la creació del Consell Audiovisual de la Comunitat de Madrid i la Comissió Tècnica Audiovisual que, no obstant això, a diferència de la Comunitat Navarra, no va posar en marxa. Uns anys més tard, mitjançant la Llei 2/2006, de 21 de juny, de supressió del Consell Audiovisual de la Comunitat de Madrid, amb l'objectiu de «remoure qualsevol obstacle a la llibertat d'expressió i d'impedir l'existència de barreres...», va derogar el títol IV de la Llei de 2001, i va renunciar a la creació d'un organisme d'aquestes característiques.

També **Andalusia** va crear una alta autoritat audiovisual independent, mitjançant la Llei 1/2004, de 17 de desembre, de creació del Consell Audiovisual d'Andalusia, que la defineix com:

«una autoritat independent que regula l'activitat dels mitjans audiovisuals a Andalusia segons les funcions atribuïdes a la seva Llei de creació 1/2004. La seva comesa és vetllar pel respecte dels drets i llibertats reconeguts a la Constitució i l'Estatut d'Andalusia, així com pel compliment de la normativa vigent en matèria audiovisual i de publicitat».

Així mateix, les funcions que es defineixen a l'article 4 de la Llei de 2004 s'han ampliat amb la Llei 10/2018, de 9 d'octubre, de l'audiovisual d'Andalusia, que reforma l'esmentat article dotant de més funcions al Consell Audiovisual d'Andalusia. Així mateix, la reforma de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia, de 2007, l'ha consolidat com a òrgan estatutari d'autogovern, segons es recull a l'actual article 131:

«1. El Consell Audiovisual és l'autoritat audiovisual independent encarregada de vetllar pel respecte dels drets, llibertats i valors constitucionals i estatutaris en els mitjans audiovisuals, tant públics com privats, a Andalusia, així com pel compliment de la normativa vigent en matèria audiovisual i de publicitat. 2. El Consell Audiovisual vetllarà especialment per la protecció de la joventut i la infància amb relació al contingut de la programació dels mitjans de comunicació, tant públics com privats, d'Andalusia. 3. Una llei del Parlament regularà la seva composició, competència i funcionament».

En aquesta ressenya de les comunitats que contempnen la creació d'una alta autoritat audiovisual independent també s'ha de citar les **Illes Balears**, que, com ja va fer la Comunitat Valenciana, van incloure aquest organisme en la proposta de reforma del seu text estatutari el 2007, sense que estigués funcionant un organisme d'aquestes característiques, com sí que havia passat a Catalunya i Andalusia. En concret, l'article 77 de l'Estatut de les Illes Balears estableix:

«El Consell Audiovisual de les Illes Balears es configura com una entitat pública independent, la missió de la qual és vetllar en els mitjans de comunicació social de titularitat pública pel compliment dels principis rectors del model audiovisual, concretament: promoure les condicions per a garantir la informació veraç, objectiva i neutral, i promoure la societat de la informació; garantir l'accés dels grups polítics i socials representatius als mitjans de comunicació social; fomentar el pluralisme lingüístic en els mitjans de comunicació; que es compleixin els principis que inspiren el model lingüístic de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears; garantir i afavorir l'accés de les persones amb discapacitat auditiva o visual als mitjans de comunicació social i a les noves tecnologies. Els membres del Consell Audiovisual són nomenats pel Parlament de les Illes Balears mitjançant el vot favorable de les tres cinquenes parts dels seus membres. La composició i les funcions concretes seran desenvolupades per una Llei del Parlament».

Amb posterioritat i conforme a aquest mandat, es va aprovar la Llei 2/2010, de 7 de juny, del Consell Audiovisual de les Illes Balears, en els 27 articles de la qual es detallen el règim jurídic, la composició i les potestats d'aquest nou Consell.

La **Comunitat Valenciana**, en l'àmbit de les seves competències i després de les experiències de la regulació o el funcionament d'altres consells audiovisuals a Catalunya, Navarra, Madrid o Andalusia, va assumir el repte de crear un Consell de l'Audiovisual de la Comunitat Valenciana el 2006, i en un doble marc legislatiu. D'una banda, amb la reforma del seu Estatut d'autonomia, per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana. I, de l'altra, amb l'aprovació de la Llei 1/2006, de 19 d'abril, de la Generalitat Valenciana, del sector audiovisual, que contemplava a l'article 5 la referència a la creació d'aquest Consell.

No obstant això, la falta de voluntat política va retardar la plasmació d'aquest mandat estatutari i l'aprovació definitiva d'una llei per a crear aquest Consell no va veure la llum fins el 2018, encara que mentre hi va haver alguns intents i, a més, aquesta voluntat es va recollir en diverses lleis aprovades per les Corts. Finalment, aquesta voluntat s'ha plasmat a la **Llei 10/2018**, de 18 de maig, de creació del Consell de l'Audiovisual de la Comunitat Valenciana. Com a trets més destacats d'aquesta Llei 10/2018 podem apuntar que el Consell de l'Audiovisual es configura com una autèntica autoritat independent, en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, sobre els mitjans de comunicació audiovisuals de titularitat o gestió pública o privada, amb funcions consultives, de proposta i administratives, amb competències reguladores i sancionadores sobre els continguts i la publicitat que s'emeten per aquests mitjans, així com en l'adjudicació de llicències o habilitacions per a les emissions a través d'ones hertzianes, en les comunicacions prèvies a l'inici de l'activitat que han de realitzar els operadors de cable o protocols d'internet, en la vigilància sobre el compliment de les obligacions de servei públic que han de prestar els prestadors públics, etc. Així mateix, participa en la gestió de l'arxiu audiovisual de la Comunitat Valenciana i en la gestió de les infraestructures per a la prestació del servei de comunicació audiovisual sobre les quals tingui la competència o

la titularitat la Generalitat. Per tant, suposa el model amb més àmbit competencial dels que operen a Espanya i amb característiques semblants al Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) de França.

Aquest procés també ha tingut cert ressò en algunes comunitats que, sense tenir-ho contemplat de manera singular en el seu Estatut, van plantejar en el seu moment projectes de llei per a la creació d'aquesta alta autoritat independent, com va passar a **Castella i Lleó**, **Aragó** o **Canàries**, el 2010 i 2011, a partir de l'impuls que va suposar l'aprovació de la Llei 7/2010 i la regulació del CEMA, però en el marc de les competències autonòmiques per al desenvolupament i l'execució de la normativa bàsica en matèria de mitjans de comunicació. No obstant això, la crisi econòmica i la modificació de la citada llei van avortar la regulació i creació dels consells audiovisuals en aquestes comunitats.

En la mateixa línia, encara que amb característiques diferents, es pot ressenyar que a **Galícia** es va crear, a través de la Llei 6/1999, d'1 de setembre, de l'audiovisual de Galícia, el Consell Assessor de les Telecomunicacions i de l'Audiovisual, encara que amb unes funcions de simple assessorament en diversos àmbits i molt poques competències en l'àmbit audiovisual, per la qual cosa difícilment les podem assimilar a les característiques que solen tenir els consells audiovisuals o els que marca la Directiva de serveis de comunicació audiovisual.

Són, per tant, moltes les possibilitats i els desenvolupaments que s'han donat d'aquestes autoritats audiovisuals autonòmiques, que se solen configurar com a organismes independents, amb personalitat jurídica pròpia, amb un àmbit competencial determinat per cada llei autonòmica, que va des del seguiment i control dels continguts emesos, passant per l'adjudicació de llicències, fins a una participació més àmplia en la gestió i les propostes que s'estén a tots els serveis de ràdio i televisió, públics i privats, que no sobrepassin l'àmbit de cobertura de la comunitat autònoma, amb una composició plural i escollits, majoritàriament, pels parlaments autonòmics.

Bibliografia

Boix, A.; Vidal J. M. (coords.) (2014). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*. Cizur Menor: Aranzadi.

Bonet, M.; Civil i Serra, M.; Llinés, M. (2008). «Una década de políticas de gestión del espectro radioeléctrico en la Unión Europea (1997-2007). Análisis de las consultas públicas, el marco normativo y las prioridades estratégicas». *Observatorio (OBS*) Journal* (vol. 2, núm. 4, pàg. 40-61).

Burgelmann, J. C. (1996). «Service universel, service public et souci de diversité: le débat sur les autoroutes de l'information». *Réseaux* (núm. 78, pàg. 41-52).

Bustamante, E. (2000). «Regiones, televisión y desarrollo». A: F. Vacas (coord.). *Televisión y desarrollo. Las regiones en la Era Digital* (pàg. 15-22). Mérida: Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología. Junta de Extremadura.

Bustamante, E. (2004). «Cultural industries in the Digital Age: some provisional conclusions». *Mitjana, Culture & Society* (vol. 26, núm. 6, pàg. 803-820).

Chandler, D.; Munday, R. (2011). *A Dictionary of Media and Communication*. Oxford: Oxford University Press.

Donders, K.; Moe, H. (eds.) (2011). *Exporting the Public Value Test. The Regulation of Public Broadcasters. New Media Services Across Europe*. Gotemburgo: Nordicom.

Fernández Alonso, I.; Santana Cruz, F. (2000). *Estado y medios de comunicación en la España democrática*. Madrid: Alianza.

Fernández-Quijada, D. (2012). «Quoting television: a cross-national analysis of regulatory intervention in the independent television production industry in the UK and Spain». *International Journal of Cultural Policy* (vol. 18, núm. 4, pàg. 378-397).

Fernández-Quijada, D.; Alborch, F. (2011). «Clústers audiovisuals i televisió local pública: la fi del miratge». *Quaderns del CAC* (núm. 37, pàg. 115-126).

Fernández-Quijada, D.; Arboledas, L. (2013). «The Clientelistic Nature of Television Policies in Democratic Spain». *Mass Communication and Society* (vol. 16, núm. 2, en premsa).

Freedman, D. (2013). «Mitjana Policy Silences: The Hidden Face of Communications Decision Making». *International Journal of Press/Politics* (vol. 16, núm. 2, en premsa).

Fuente-Cobo, C.; Ruiz-San Román, J. A. (2011). «Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España». *Revista latina de comunicación social* (núm. 66, pàg. 153-177).

Galperin, H. (2004). *New Television, Old Politics. The Transition to Digital TV in the United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

García Leiva, M. T. (2008). «DTT in the UK and Spain: a comparative policy analysis 1998-2006». *Info. The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications, information and media* (vol. 10, núm. 3, pàg. 39-50).

Guichot, E. (coord.) (2018). *Derecho de la Comunicación* (5a. ed.). Madrid: Iustel.

Karlsson, C.; Picard, R. G. (eds.) (2011). *Media Clusters. Spatial Agglomeration and Content Capabilities*. Cheltenham: Edward Elgar.

Linde, E.; Vidal, J. M.; Medina, S. (2013). *Derecho Audiovisual* (5a. ed.). Madrid: Colex.

Martínez Otero, J. M. (2019). «Un nuevo marco regulador para el sector audiovisual en Europa: la Directiva 2018/1808 en el contexto de la convergencia mediática y el Mercado Único Digital». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (núm. 63, pàg. 537-571).

Napoli, P. M. (2001). *Foundations of Communications Policy. Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill: Hampton Press.

Ramos, M. (2006). «Cuando la marca ofrece entretenimiento: aproximación al concepto de advertainment». *Questiones publicitarias* (núm. 11, pàg. 33-49).

Van Cuilenburg, J.; McQuail, D. (2003). «Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communication Policy Paradigm». *European Journal of Communication* (vol. 18, núm. 2, pàg. 181-207).

Vidal, J. M. (2019). *Libertades informativas y medios de comunicación*. València: Tirant lo Blanch.

Vidal, J. M. (2011). «El nuevo marco jurídico para la regulación de las emisiones y contenidos de los medios de comunicación audiovisuales». A: Diversos autores. *Contenidos y formatos de calidad en la nueva televisión* (pàg. 9-40). Madrid: IORTVE.

Vidal, J. M. (2013). «Pluralismo, concentración y libertad de los medios de comunicación en la Unión Europea». *Revista de Derecho de la Unión Europea* (núm. 24, 1r semestre 2013, pàg. 17-64).

Vidal, J. M. (2015). «La incorporación del derecho de la Unión Europea en la regulación española del audiovisual. Marco jurídico, naturaleza e incidencia en la normativa estatal». *Revista de Derecho de la Unión Europea* (núm. 29, 2n semestre, ISSN 1695-1085, pàg. 75-129).

Xifra, J. (2009). *Els lobbies*. Barcelona: UOC.

Zallo, Ramón (2011). *Estructuras de la comunicación y de la cultura: políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.